

CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas

## INDICE

|                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Hechos relevantes</b>                                                                                         | <b>159</b> |
| <b>Valoración general</b>                                                                                        | <b>161</b> |
| <b>Valoración del Decimotercer Informe</b>                                                                       | <b>162</b> |
| <b>Aspiraciones</b>                                                                                              | <b>162</b> |
| <b>Introducción</b>                                                                                              | <b>163</b> |
| <b>Oportunidades</b>                                                                                             | <b>163</b> |
| Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento, pero persisten los problemas de encadenamientos       | 164        |
| Tema especial: el sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional                                     | 167        |
| El crecimiento económico es explicado tanto por la demanda externa como por la demanda interna                   | 169        |
| El crecimiento económico se acompañó de cifras alentadoras en materia de empleo                                  | 174        |
| Tema especial: el desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores | 175        |
| Fuerte reducción en la pobreza en el 2007, pero con un aumento en la desigualdad                                 | 179        |
| El dinamismo económico también se acompañó de un mayor crecimiento del crédito en el sector privado              | 179        |
| Expectativas, liquidez y tipo de cambio                                                                          | 179        |
| Tema especial: efectos del crédito sobre la economía en el mediano y el largo plazo                              | 181        |
| La vulnerabilidad de la economía costarricense se acentúa en el actual contexto internacional                    | 185        |
| <b>Estabilidad y solvencia económicas</b>                                                                        | <b>186</b> |
| La inflación retoma su alto nivel de crecimiento y se aleja de las aspiraciones de estabilidad económica         | 186        |
| Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital                                                   | 189        |
| Mejora sustancial de las finanzas públicas                                                                       | 190        |
| Infraestructura: el caso del Conavi                                                                              | 195        |
| Factores asociados a la subejecución presupuestaria                                                              | 196        |

## HECHOS RELEVANTES

» Por tercer año consecutivo el crecimiento de la economía supera el 5%. Aunque, se redujo en el 2007 (7,3%), en comparación con el 2006 (8,8%), la tasa de crecimiento se mantiene alta.

» El dinamismo económico de los últimos años impactó positivamente el desempleo. La tasa de desempleo abierto del 2007 fue de 4,6%, valor que no se alcanzaba desde 1994. Se redujo el subempleo visible, invisible y la tasa de subutilización total descendió al 12%, inferior al 15% del 2006. Sin embargo, alrededor de 200.000 personas, entre 12 y 24 años, no estudian ni trabajan.

» Después de seis años el crecimiento del IND (7,7%) superó levemente al del PIB (7,3%). Sin embargo, la brecha de ambos se mantiene similar a la del 2006<sup>1</sup>.

» Las bajas tasas de interés y las facilidades de endeudamiento provocaron un aumento del 38,5% del crédito privado, el cual representa el 94,5% del crédito total. La expansión de la liquidez puso en riesgo el cumplimiento de la meta de inflación.

» Después de más de 20 años de devaluaciones, el colón se revaluó en 3,6% y la tasa básica pasiva fue del 7,8%. Sin embargo, la inflación retomó el valor de dos dígitos (10,8%).

» El crecimiento del 28,6% de los ingresos tributarios fue el más alto de la década, alcanzó una carga tributaria del 15%. Esto colocó en una situación de superávit, tanto al sector público general (0,8%) como al Gobierno Central (0,6%), resultado que no se alcanzaba desde hace más de 40 años.

» Se concreta la negociación del Tratado de Libre Comercio con Panamá y continúan las negociaciones con la UE y China.

» Costa Rica mejora su posición en el *ranking* de varios índices internacionales de competitividad (Comercio y Desarrollo, Global, Turismo y Tecnología de la información) y se ubica entre los primeros cinco lugares de los países del Continente Americano. Sin embargo, ocupa los últimos lugares de América Latina en cuanto a la logística comercial.

» Las exportaciones redujeron su dinamismo, experimentaron una tasa de crecimiento del 13,9%, inferior en 2,8 puntos porcentuales a la del 2006. Situación que afectó el comportamiento del déficit de cuenta corriente y lo ubicó en un 6,0% del PIB, el mayor de los últimos 14 años.

» La atracción de IED continúa en auge, en el 2007 ingresaron 1.896,1 millones de dólares, 427 millones más que en el 2006.

CUADRO 3.1

**Resumen de indicadores económicos. 2003-2007**

| Indicador                                                           | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | Promedio<br>1996-2006 |
|---------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|
| <b>Oportunidades</b>                                                |       |       |       |       |       |                       |
| Crecimiento del PIB real por persona (%)                            | 4,4   | 2,3   | 4,0   | 6,9   | 5,5   | 2,7                   |
| Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)    | 2,1   | 1,0   | 2,0   | 6,1   | 5,9   | 1,5                   |
| Formación bruta de capital/PIB (%)                                  | 21,6  | 20,7  | 20,3  | 20,8  | 22,6  | 20,9                  |
| Crédito al sector privado (% crédito total)                         | 79,5  | 74,0  | 79,9  | 85,6  | 92,2  | 72,0                  |
| Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) <sup>a/</sup> | 15,9  | 3,3   | 11,5  | 16,7  | 13,9  | 8,9                   |
| Tasa de desempleo abierto (%)                                       | 6,4   | 6,5   | 6,6   | 6,0   | 4,6   | 6,1                   |
| Tasa de subutilización total (%)                                    | 15,0  | 14,4  | 15,0  | 15,0  | 12,0  | 13,9                  |
| Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>b/</sup>    | 106,8 | 105,0 | 105,3 | 107,0 | 108,5 | 105,6                 |
| Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100) <sup>c/</sup>    | 418,9 | 394,8 | 380,3 | 395,5 | 432,4 | 395,0                 |
| Índice de términos de intercambio (1991=100)                        | 94,6  | 92,7  | 89,0  | 86,5  | 84,7  | 98,0                  |
| <b>Estabilidad</b>                                                  |       |       |       |       |       |                       |
| Inflación (IPC 2006=100) (%)                                        | 9,9   | 13,1  | 14,1  | 9,4   | 10,8  | 11,4                  |
| Déficit comercial/PIB (%)                                           | 6,2   | 7,6   | 10,8  | 12,3  | 11,5  | 5,1                   |
| Déficit de cuenta corriente/PIB                                     | 5,0   | 4,3   | 4,9   | 4,7   | 6,0   | 4,2                   |
| Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) <sup>d/</sup>  | 106,0 | 107,1 | 107,6 | 105,7 | 99,9  | 102,5                 |
| Déficit Gobierno Central/PIB (%) <sup>e/</sup>                      | -2,9  | -2,7  | -2,1  | -1,1  | 0,6   | -2,8                  |
| <b>Solvencia</b>                                                    |       |       |       |       |       |                       |
| Ahorro nacional neto/PIB (%)                                        | 9,9   | 10,7  | 10,5  | 12,1  | 13,1  | 8,8                   |
| Reservas internacionales netas/importaciones por mes <sup>f/</sup>  | 4,0   | 3,9   | 4,0   | 4,6   | 5,1   | 3,7                   |
| Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>g/</sup>            | 26,9  | 27,5  | 25,2  | 22,9  | 20,2  | 25,5                  |
| Deuda externa/PIB (%) <sup>h/</sup>                                 | 21,3  | 20,9  | 18,2  | 16,0  | 13,9  | 19,9                  |
| Gasto público en educación/PIB (%)                                  | 5,5   | 5,4   | 5,3   | 5,0   | 5,2   | 4,9                   |

a/ Exportaciones FOB, incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de Balanza de Pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Índice de ingreso promedio real mensual calculado con base en el ingreso real mensual "deflatado" con el IPC (julio 2006=100).

d/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

e/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional incluyen ingresos sobre pensiones y el total de gastos es el obtenido a la fecha.

f/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de Perfeccionamiento Activo y de Zonas francas.

g/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

h/ Denominada en moneda nacional. En el 2001, incluye 20,0 millones de dólares de CERTDS adquiridos por el banco Bicsa de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares de títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. En el 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TP\$ del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

## VALORACIÓN GENERAL

El 2007, en sí mismo y como culminación de un ciclo de expansión, fue un año de positivo desempeño económico, aunque empezaron a mostrarse en la economía nacional importantes *shocks* asociados a factores internacionales, esto es, la escalada de los precios de los hidrocarburos y los alimentos, y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos.

En efecto, por tercer año consecutivo la economía creció con dinamismo y generó un número considerable de nuevos empleos, en su mayoría formales. El ingreso laboral de los ocupados se incrementó de manera notable, lo mismo que el ingreso promedio real de los hogares. La recaudación tributaria volvió a crecer y llegó al sector público un superávit que no se lograba desde hace más de cuarenta años, y que facilitó la decisión política de aumentar significativamente la inversión social y en infraestructura. La pobreza salió de su *impasse* de 13 años y se redujo en más de tres puntos porcentuales. No obstante estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores. Además, la mayor generación de oportunidades en el 2007 fue acompañada por un deterioro de la estabilidad, pues se incrementaron la inflación y el déficit en cuenta corriente, afectados por la mencionada coyuntura internacional y por el manejo de la política monetaria y cambiaria, que favoreció un importante aumento de la liquidez.

En el 2007 la economía costarricense mantuvo el dinamismo mostrado en años anteriores. El PIB creció un 7,3% en términos reales, una tasa menor que la del 2006 (8,8%), pero muy satisfactoria, y mayor al promedio latinoamericano (5,6%). Ese crecimiento fue complementado por una fuerte generación de empleo (95.724 nuevos puestos de trabajo), cifra superior al promedio anual del último decenio. Este positivo desempeño fue impulsado por la demanda externa -exportaciones- que si bien registró una expansión menor a la de años anteriores, fue del 13,9%. La demanda interna creció menos que en el 2006, pero siguieron en ascenso el consumo de los hogares y la inversión, alentados por tasas de interés negativas y por un mejorado acceso al crédito de consumo, que generó ciertas debilidades (liquidez e inflación). El dinamismo de la demanda interna se reflejó en un incremento del ingreso nacional disponible (IND), que en el 2007 fue incluso mayor (7,7%) que el crecimiento del PIB. Sin embargo, al igual que en el año precedente, el mayor IND no se debió a nuevos

encadenamientos productivos de la economía exportadora con la economía local, sino a un menor deterioro de los términos de intercambio, producto de un crecimiento de los precios de exportación ligeramente mayor que el de los precios de importación.

El crecimiento económico se tradujo en más oportunidades para la gente, expresadas en el mayor empleo generado, pero también en un incremento del ingreso laboral de los ocupados. Asimismo, en el 2007 la pobreza se redujo al 16,5%, luego de mantenerse estancada desde 1994 en niveles cercanos al 20%. Esta disminución de la pobreza está asociada tanto a la mayor generación de empleo y la mejoría del ingreso de los ocupados, como al impacto en los hogares de programas selectivos de política social; específicamente el incremento de las pensiones del régimen no contributivo y la aplicación de transferencias condicionadas de dinero.

Por otra parte, en contraste con los años anteriores y pese a la apreciación del tipo de cambio, en el 2007 la inflación nuevamente superó el 10%. El paso al régimen de bandas cambiarias, el excedente de divisas en el mercado y la apreciación del colón hicieron evidente la imposibilidad del Banco Central para resolver el problema de la "trinidad imposible": un banco central que opera en una economía con la cuenta de capitales abierta, sin poder alcanzar el objetivo de mantener un determinado nivel de tipo de cambio y, al mismo tiempo, controlar la inflación. A lo anterior se agrega el incremento de la factura petrolera y de los precios internacionales de los alimentos, todo lo cual contribuyó a un deterioro de la cuenta corriente. El déficit en esta última se financia con los ingresos de la inversión extranjera directa y las divisas generadas por el turismo, que en el 2007 volvieron a aumentar. Esto permitió acumular reservas monetarias internacionales, lo que a su vez le sirvió al Banco Central para sostener el tipo de cambio en la banda inferior; ello sin embargo, presionó al alza de la inflación.

Ahora bien, la inflexión reciente en la economía internacional que, con cierta perplejidad y conocida su evolución durante el 2008, es necesario revalorar algunos de los resultados favorables del 2007, documentados en este Decimocuarto Informe, para plantear una pregunta distinta: ¿constituyen estos resultados una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron en el segundo semestre del 2007 y se manifestaron en toda su complejidad durante el 2008? Solo el desarrollo de los acontecimientos y su documentación plena permitirá articular la investigación y responder esta interrogante en próximos Informes; sin embargo, conviene señalar algunos datos preliminares relevantes para anticipar ciertos aspectos especialmente estratégicos.

Los datos preliminares del 2008 muestran una profundización de las tendencias alcistas en los precios de alimentos y los hidrocarburos y sus repercusiones en el país. Ya en el primer semestre el déficit en cuenta corriente aumentó, y se estima que podría llegar al 8% al finalizar el año. A su vez, el tipo de cambio se devaluó y se alcanzó a la inflación histórica, por lo que su evolución se suma al impacto del crecimiento de precios internacionales. En el mismo período, la factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares respecto a los primeros seis meses del 2007, y el Banco Central estima que llegará a representar el 8,2% del PIB al cierre del 2008. El déficit en cuenta corriente sigue financiándose por la afluencia de inversión extranjera directa en los primeros tres meses del 2008 esta última fue un 30% menor que en el mismo lapso del 2007, pero aún así permitió acumular reservas monetarias internacionales. Por otra parte, la tasa de crecimiento anualizada de las exportaciones fue del 6,4% en el primer semestre del 2008, frente a un 15,9% en el 2007, lo que afecta la tasa de crecimiento del PIB, y con ello, la recaudación tributaria y la solvencia económica lograda.

Estos datos, aún preliminares, indican que el país ha podido enfrentar la situación con solvencia, pero de un modo coyuntural, gracias a una cuenta de capitales superavitaria que sobrepasa el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, los efectos de la desaceleración de la economía estadounidense y su agravamiento en el transcurso del primer semestre del 2008 evidencian la alta vulnerabilidad de la economía costarricense, ya señalada en Informes anteriores.

Estratégicamente cobran relevancia el tema energético, la seguridad alimentaria y las capacidades públicas para recuperar rezagos que comprometen el bienestar de las personas y la productividad nacional. Estos asuntos han sido tratados en los *Informes Estado de la Nación* y *Estado de la Región* con detalle y actualidad suficientes para sugerir orientaciones específicas para las políticas. Baste reiterar aquí una premisa de estas acciones: Costa Rica apenas ha vuelto a estar en capacidad de incrementar las inversiones en infraestructura y en el ámbito social, a raíz de un mejoramiento notable de la recaudación tributaria. Una desaceleración económica prolongada podría mermar de manera significativa estos ingresos y afectar nuevamente estas inversiones. En tal sentido, una reforma tributaria tendiente a incrementar en forma permanente la carga y la equidad tributarias podría ser una oportunidad para propiciar la competitividad y el crecimiento futuros.

## VALORACIÓN DEL DECIMOTERCER INFORME

El año 2006 estuvo acompañado de un crecimiento extraordinario de la producción, alentada por un fuerte incremento de la demanda interna, además de la continuada fortaleza de la demanda externa que generó, de nuevo, un récord histórico en las exportaciones. Se crearon 53.000 nuevos empleos, lo que reflejó el promedio de los últimos años y el índice de salarios mínimos reales promedio, aumentó. Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó y la pobreza se mantuvo estancada, con un 20,2% de hogares en esa situación. La estabilidad y solvencia se vieron reflejadas por el registro de la inflación mas baja de la última década, una reducción del déficit fiscal, mejora en la recaudación tributaria, menor deterioro del déficit de cuenta corriente, aumento del superávit de la cuenta de capital e incremento de la IED. Esa situación generó la acumulación de reservas más alta de los últimos 25 años.

En suma, el año 2006 presentó resultados macroeconómicos favorables. Sin embargo, el crecimiento económico, la generación de más puestos de trabajo y el crecimiento de los salarios reales no se acompañaron de una reducción de la desigualdad ni de una reducción de la pobreza, cuyos indicadores se han deteriorado o, al menos, se mantuvieron estancados. Se requiere de una reforma tributaria para mejorar la solvencia y financiar los rezagos existentes en infraestructura e inversión social, para apuntalar el crecimiento futuro y la generación de mayores oportunidades.

## ASPIRACIONES

### » CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, niveles crecientes de competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

### » INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

### » ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente, y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, la necesidad de importación.

### » GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

### » NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### » DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de las oportunidades, distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” analiza el desempeño de la economía costarricense, desde el punto de vista del desarrollo humano. Las oportunidades están determinadas por el crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo, los salarios, la distribución del ingreso y la pobreza, y se analizan en términos del acceso de la población a bienes y servicios de calidad. La solvencia económica y la estabilidad determinan el crecimiento. Esta última consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y los desequilibrios externos (balanza comercial y balanza de pagos), permitiendo el crecimiento sin comprometer las oportunidades para las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad que tiene la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar el crecimiento sostenido, sin comprometer la estabilidad.

El análisis de las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica se realiza desde una perspectiva de mediano plazo, de acuerdo con el nivel y la evolución de diversos indicadores económicos y sociales correspondientes a los años anteriores. El propósito es determinar si el desempeño del año 2007 -el balance macroeconómico- constituye un avance o un retroceso con respecto a las aspiraciones de la sociedad costarricense. El crecimiento económico sostenido está condicionado por la estabilidad y la solvencia económicas.

La primera, expresada en tasas de inflación y desempleo reducidas a lo largo del tiempo, fluctuaciones moderadas del tipo de cambio, reservas monetarias suficientes y un sector público que mantenga la inversión social y física requerida por la sociedad, permite el crecimiento económico sostenido sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad del país de cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar, sostenidamente, el crecimiento, pero en un contexto de estabilidad.

En este capítulo se analiza el desempeño de la economía en términos del comportamiento de la producción, por medio del desempeño de los sectores productivos, la demanda interna y la demanda externa, complementadas con la evolución del empleo, los salarios, la pobreza y la desigualdad. Seguidamente se analiza el tema de la estabilidad y solvencia, desde el punto de vista de la sostenibilidad de los resultados: de inflación, balanza de pagos y finanzas públicas.

El trabajo de este año incluye cinco temas que fueron tratados con profundidad, por su relevancia en el año 2007 y su impacto en las oportunidades, estabilidad y solvencia económica: el sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional, oportunidades comerciales con China y la Unión Europea, desajuste entre la oferta y la demanda de empleo, implicaciones del crédito en la economía costarricense y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además,

este análisis fue complementado con temas de economía institucional, por su relevancia en la economía costarricense. Adicionalmente, el capítulo contiene una contribución especial sobre la política de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) costarricenses.

En el marco de un año 2007 complejo, en transición hacia lo que se concibe como un punto de inflexión en la economía mundial, que empieza a expresarse a partir del segundo semestre, y que se manifiesta más ampliamente en los primeros meses del 2008, el Informe se aparta, en esta ocasión, de su marco temporal de análisis (año 2007 y tendencia en los últimos 10 años), e incluye algunas cifras -aún preliminares- sobre el desempeño macroeconómico del primer semestre del año 2008, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva a la lectura de los principales acontecimientos del 2007, y a sus alcances para el desarrollo humano.

**Oportunidades**

En el 2007 la economía costarricense mantuvo el dinamismo mostrado en años anteriores. El PIB creció un 7,3% en términos reales, una tasa menor que la del 2006 (8,8%), pero muy satisfactoria, y mayor al promedio latinoamericano (5,6%) y al de los países centroamericanos (6,5%). Este positivo desempeño fue impulsado por la demanda externa -exportaciones- que si bien registró una expansión menor a la de años anteriores, fue del 13,9%.

La demanda interna creció menos que en el 2006, pero siguieron en ascenso el consumo de los hogares y la inversión, alentados por tasas de interés negativas y por un mejorado acceso al crédito de consumo, que generó ciertas debilidades (liquidez e inflación). El dinamismo de la demanda interna se reflejó en un incremento del ingreso nacional disponible (IND), que en el 2007 fue incluso mayor (7,7%) que el crecimiento del PIB, comportamiento que se explica por un menor deterioro de los términos de intercambio, producto de un crecimiento de los precios de exportación ligeramente mayor que el de los precios de importación.

El crecimiento económico se tradujo en más oportunidades para la gente, expresadas en el mayor empleo generado, pero también en un incremento del ingreso laboral de los ocupados. Asimismo, en el 2007 la pobreza se redujo al 16,7%, luego de mantenerse estancada desde 1994 en niveles cercanos al 20%. Esta disminución de la pobreza está asociada tanto a la mayor generación de empleo y mejoría del ingreso de los ocupados, como al impacto en los hogares de programas selectivos de política social; específicamente el incremento de las pensiones del régimen no contributivo y la aplicación de transferencias condicionadas de dinero. No obstante estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores.

### Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento, pero persisten los problemas de encadenamientos

Aunque el ritmo de crecimiento en el año 2007 (7,3%) fue menor al observado en el 2006 (8,8%), se considera alto, y ha logrado sostenerse en los últimos tres años. Además, el dinamismo alcanzado supera el promedio de los países latinoamericanos (5,6%), de la región centroamericana (6,5%) y cumple con las proyecciones realizadas por el BCCR, 6,5% (BCCR, 2008a). En los últimos diez años se observan dos subperíodos en los que la economía ha logrado

CUADRO 3.2

#### Contribución al crecimiento del PIB según grandes sectores de la economía (porcentajes)

| Sector     | 2005 | 2006 | 2007 | Promedio 1996-2006 |
|------------|------|------|------|--------------------|
| PIB        | 6,3  | 8,8  | 7,3  | 5,0                |
| Primario   | 0,5  | 1,3  | 0,8  | 0,4                |
| Secundario | 2,6  | 2,6  | 1,6  | 1,5                |
| Terciario  | 3,2  | 4,8  | 4,9  | 3,1                |

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

mantener, de forma constante (períodos de tres años), niveles de crecimiento superiores al 5%, el primero corresponde a los años comprendidos entre 1997-1999 y el segundo a la etapa 2005-2007. Ambos periodos de expansión corresponden al dinamismo predominante de la demanda externa, principalmente ligada al desempeño de la producción de zonas francas y a algunos productos agrícolas de exportación, como el banano, café y, más recientemente, por la apertura de mercado para la piña, melón, y plantas ornamentales, entre otros. Sin embargo, en estos últimos tres años de alto crecimiento, persisten los problemas de fragmentación identificados en Informes anteriores, entre ellos la segmentación del territorio en donde se observan sectores con un desarrollo acelerado, como es el caso del sector construcción en las zonas costeras y las zonas francas, débiles encadenamientos productivos y desenvolvimiento de un sector agrícola de exportación concentrado en pocos productos.

El crecimiento de la economía del 2007, también se explica con base en el comportamiento del sector servicios, de los 7,3 puntos porcentuales de crecimiento, 4,9 corresponden a este sector, la industria contribuyó con 1,6 puntos porcentuales y el agro con los restantes 0,8 puntos porcentuales (cuadro 3.2).

Los sectores productivos de mayor crecimiento en el 2007 fueron, al igual que en el 2006, el transporte, las actividades financieras, el comercio y la construcción. El sector construcción, particularmente, aumentó su creci-

miento al 22,4% (18,2% en el 2006), relacionado con la actividad inmobiliaria, que se incrementó de manera significativa, principalmente en las zonas costeras de Guanacaste y Puntarenas, como se documentó en el Decimotercer Informe. El espectacular crecimiento de la construcción, la ubicó como el cuarto sector productivo de mayor aporte al crecimiento económico (cuadro 3.3). A pesar de que los sectores agrícolas e industriales muestran un menor dinamismo, en comparación con el espectacular crecimiento del 2006, mantienen niveles altos en relación con el promedio de la última década (1996-2006). El caso particular del alto, pero menor crecimiento de la agricultura se explica por los factores climáticos y por las plagas que afectaron los cultivos de banano y piña, productos que explican el 71% del comportamiento de este sector.

Cada año el Informe se refiere al comportamiento del PIB, del Ingreso nacional disponible (IND) y de la brecha entre ambos indicadores, como reflejo de la creación de oportunidades para la población. En el 2007 se registra un mayor crecimiento del IND (7,7%) que del PIB (7,3%). Esto se explica por varios factores: a) menor deterioro en los términos de intercambio<sup>2</sup>, debido a incrementos de precios en varios productos de exportación (melón, banano, piña, café) y de ciertos productos alimenticios e insumos para la construcción, cuyo principal mercado es el centroamericano; así como de incrementos menores en los precios de importación, dentro de los cuales destacan el trigo, el maíz, la soya, el arroz y los hidrocarburos,

CUADRO 3.3

### Crecimiento y contribución de los sectores productivos al PIB (porcentajes)

| Sector                                  | 2006        |              | 2007        |              | Crecimiento promedio<br>1996-2006 |
|-----------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-----------------------------------|
|                                         | Crecimiento | Contribución | Crecimiento | Contribución |                                   |
| Agricultura, silvicultura y pesca       | 12,5        | 15,0         | 7,1         | 10,5         | 3,6                               |
| Industria manufacturera                 | 10,4        | 30,0         | 6,5         | 22,6         | 6,3                               |
| Construcción                            | 18,2        | 8,3          | 22,4        | 13,1         | 4,6                               |
| Electricidad y agua                     | 6,1         | 2,2          | 1,2         | 0,5          | 5,5                               |
| Comercio, restaurantes y hoteles        | 5,1         | 10,6         | 6,7         | 16,1         | 3,4                               |
| Transporte, almacenaje y comunicaciones | 10,5        | 17,8         | 8,1         | 16,6         | 9,7                               |
| Actividades financieras e inmobiliarias | 7,4         | 6,2          | 8,5         | 8,4          | 5,1                               |
| Otras <sup>a/</sup>                     | 6,1         | 10,0         | 6,3         | 12,2         | 4,0                               |

a/ Incluye explotación de minas y canteras, servicios comunales, sociales y personales, otros servicios prestados a empresas y administración pública.

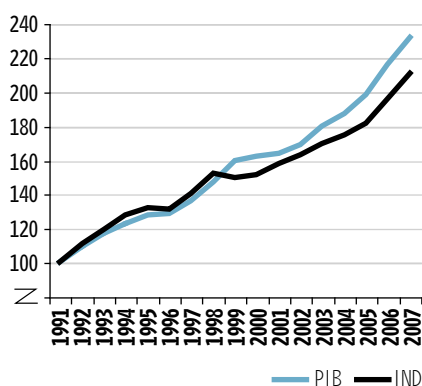
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

b) mayores ingresos netos producto de remuneraciones, rentas e intereses, c) incrementos de las transferencias netas, sobre todo de China al Gobierno Central. Sin embargo, el aumento del IND no fue suficiente para reducir la brecha con el PIB (gráfico 3.1), por la repatriación de utilidades realizada por las empresas extranjeras que dinamizan los sectores productivos, principalmente relacionados con la industria (zonas francas).

El establecimiento de vínculos comerciales o encadenamientos productivos entre el sector exportador y las empresas locales constituyen formas de dinamizar la economía interna, aumentar el valor agregado de la producción nacional y contribuir al crecimiento económico. Además, reduce la brecha entre el PIB y el IND, genera mayores y mejores oportunidades para la población al facilitar la transferencia de tecnología, de conocimientos y aptitudes, contribuye a mejorar prácticas empresariales y facilita el acceso a nuevos mercados (Machinea et al., 2006). Sin embargo, los encadenamientos productivos no se generan automáticamente, sino que requieren de políticas públicas explícitas y de la participación activa de las diferentes instituciones de Gobierno, las empresas exportadoras (compradoras) y las empresas locales (suplidoras).

GRAFICO 3.1

### Índice del PIB real y del IND real (base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Diversos esfuerzos realizados para fomentar los encadenamientos productivos convergieron en el programa “Costa Rica Provee”, un proyecto piloto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se inició en el año 2001 y que concluyó en el año 2005, momento en que fue asumido por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer). En los últimos tres años, Costa Rica Provee ha contribuido a la generación de 392 nuevos contratos entre empresas locales y empresas extranjeras de alta tecnología establecidas en el país, por un monto

total de 11 millones de dólares. En esos contratos han participado empresas locales, que se han convertido en proveedoras de insumos y productos intermedios para empresas exportadoras de los sectores de tecnologías de información, metalmecánica, dispositivos médicos, productos electrónicos y, más recientemente, del sector automotriz y el sector espacial. No obstante, para potenciar la capacidad de insertarse en la economía mundial de las empresas nacionales, existentes y nuevas, es necesario profundizar en algunos temas:

- Lograr una mejor articulación interinstitucional que potencie las políticas de apoyo a los sectores productivos.
- Fomentar el “empresarialismo” en las empresas costarricenses, por medio de programas de capacitación o de otra naturaleza (asesorías), destinados a impulsar la creación de nuevas empresas, con financiamiento de capital semilla y de riesgo. Además, promover la creación y el escalamiento de incubadoras de empresas en parques tecnológicos.
- Fortalecer las redes de apoyo institucional a las empresas nacionales,

mediante el suministro de información sobre oportunidades de negocios, el desarrollo de actividades de capacitación, así como asistencia técnica en diseño, mercadeo y comercialización. Desarrollar también acciones tendientes al fomento de la innovación tecnológica, mediante la articulación de las organizaciones de fomento a la producción, los centros de investigación, las universidades, las empresas de exportación, los entes financieros y los parques industriales.

- Propiciar un ambiente legal claro, transparente y efectivo, que facilite la realización de negocios entre las empresas exportadoras y las empresas locales.

### Sector agrícola: reducido territorio dedicado al cultivo de granos básicos

La escalada de los precios de los alimentos y de los hidrocarburos implica importantes retos para el sector agrícola; sector que no solo ha ido disminuyendo su participación en la economía, sino que ha concentrado su desarrollo en pocos productos de exportación y ha desatendido el abastecimiento local de granos básicos. En el 2007, el sector agropecuario creció 7,1%, comportamiento explicado en un 71% por el comportamiento de la producción de banano y piña, productos que concentran el 20,4% del total de hectáreas cultivadas del sector (Sepssa, 2008); el dinamismo de estos dos productos está estrechamente ligado al sector exportador. Por el contrario, la producción de granos básicos como el arroz, los frijoles y el maíz ha reducido tanto su ritmo de crecimiento como su participación en el territorio cultivado del país. Mientras que en 1999 estos tres cultivos representaban el 25,3% de las hectáreas cultivadas, en el 2007 este indicador se redujo al 17,9%. Además, las importaciones tanto de maíz como de frijoles, están dentro de los principales veinticinco productos importados en el país, y ocupan respectivamente, el décimo y el décimo octavo lugar.

Las posibilidades de expandir las áreas de siembra y de pastoreo en Costa Rica están prácticamente agotadas. La demanda por tierra para la producción agropecuaria, se ve afectada, en la actualidad por otras necesidades: la conservación de la biodiversidad, la protección de fuentes de agua, el turismo, el desarrollo inmobiliario en las zonas costeras, la provisión de servicios ambientales, la reforestación y la captura de dióxido de carbono. Asimismo, la conservación de bosques en áreas protegidas, tanto por el Estado como por organizaciones privadas, se ha ido consolidando de manera irreversible, y existe un interés creciente por crear zonas de amortiguamiento alrededor de ellas (para más detalle véase el capítulo 4).

Costa Rica ha avanzado en la apertura comercial y en el acceso a diferentes

mercados para sus productos agropecuarios; no obstante, las políticas de atracción de inversión extranjera directa no contemplan al sector agrícola ni al agroindustrial dentro de sus prioridades. La atracción de IED directa se ha concentrado en los sectores de alta tecnología industrial manufacturera, farmacéutico y turismo. Y aunque los efectos positivos de estas políticas sobre el crecimiento económico son indudables, sus vinculaciones con la economía local todavía son débiles, un área en la que el crecimiento agrícola podría contribuir (recuadro 3.1). En este contexto, el gran reto que enfrenta el crecimiento de la agricultura costarricense es cómo continuar intensificándose y, al mismo tiempo, mantener la rentabilidad, la competitividad y la sostenibilidad (Celis, 2008).

#### RECUADRO 3.1

### Desarrollo productivo en alta tecnología industrial versus desarrollo productivo en el sector agrícola y agroindustrial

La cuestión central, en materia de políticas para el fomento del desarrollo de los sectores productivos, es cómo lograr crecimiento económico alto y sostenido, que se traduzca en mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios de calidad, y que se materialice en mayores oportunidades para la población. La apertura económica que el país ha venido impulsando en los últimos veinticinco años ha tenido como objetivo, incentivar la inserción internacional y el crecimiento, a partir de políticas deliberadas de promoción y diversificación de las exportaciones.

Se argumenta con frecuencia, que el efecto sobre el crecimiento de las exportaciones basadas en recursos naturales es menor que el de otras, entre ellas la actividad industrial, pues genera menos efectos dinámicos de encadenamientos, menos aprovechamiento de economías de escala, de especialización, y menos externalidades positivas sobre el resto de la economía, por la vía de mayores inversiones en innovación. Costa Rica sobresale en el contexto latinoamericano por la relación positiva que ha logrado alcanzar entre la tasa de crecimiento del producto por habitante y el aumento de la proporción

de bienes de media y de alta tecnología en las exportaciones totales. En el período 1985-2002 solamente cuatro países de Latinoamérica obtuvieron un crecimiento por habitante superior al 1,5%, pero solo Costa Rica muestra un crecimiento mayor al 10%.

Sin embargo, también hay países que han sido exitosos en sus exportaciones, aunque no se han especializado en bienes de media y alta tecnología. Países como Chile, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, han concentrado sus exportaciones en productos primarios o en manufacturas basadas en recursos naturales, con un bajo grado de intensidad tecnológica y aún así, han logrado altas tasas de crecimiento en las exportaciones.

Una característica común en todos los países exitosos, tanto en los especializados en bienes de alta tecnología como en los que han desarrollado otras áreas, es la creación de encadenamientos productivos de las exportaciones con la economía local, sin desconocer, que el crecimiento depende también de otros factores, que trascienden el crecimiento de las exportaciones.

Fuente: Alonso, 2008.

### Tema especial: El sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional

El aumento de los precios de los alimentos en los últimos dos años, alrededor del mundo, también ha tenido repercusiones en el país, alerta sobre la existencia de una crisis en el sector agropecuario y provoca la modificación de las políticas agrícolas hacia la consecución de un mayor autoabastecimiento de granos básicos.

Un análisis reciente sobre las fuertes alzas en los precios internacionales de los alimentos ocurridas en los últimos meses, realizado por el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, advierte que durante las últimas cuatro décadas, estos precios han mostrado patrones de comportamiento muy particulares (Trostle, 2008). El índice promedio de precios de los alimentos ha seguido muy de cerca, aunque con cierto rezago, los cambios en los precios de los cuatro productos más importantes: trigo, arroz, maíz y soya<sup>3</sup>. Asimismo los precios de estos cuatro productos han experimentado, en forma periódica, incrementos fuertes y repentinos y luego, han vuelto a descender. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en los años 1980, 1983, 1988 y 1996. En consecuencia, la pregunta que se hacen consumidores, productores, gobiernos y organismos internacionales es si esta vez, los precios de los alimentos volverán a disminuir, o si el aumento actual, en los precios, es diferente a los ocurridos anteriormente y cuáles son los desafíos y las oportunidades que plantean para el futuro.

En los últimos dos años el índice mundial de precios de los principales alimentos de consumo humano (granos, aceites vegetales, carne, azúcar, banano entre otros), se ha incrementado en un 60%. En el mismo período el precio de todos los bienes, también creció en esa misma proporción y el índice de petróleo crudo creció aún más. Sin embargo, al comparar los tres indicadores desde 1999, cuando estaban en un mismo nivel, se observa que el índice de alimentos ha aumentado 98% (hasta marzo del 2008), el índice general de precios se ha

elevado un 286% y el petróleo crudo ha ascendido un 547%. El encarecimiento de los alimentos pareciera pequeño en relación con el de los otros bienes; sin embargo, lo alarmante es el impacto de esta situación sobre los grupos más vulnerables, que son los que destinan la mayor proporción de su ingreso a la adquisición de alimentos (para más detalle véase el *Informe Estado de la Región, 2008*).

En el caso de los granos y las oleaginosas el aumento de los precios refleja las tendencias que comenzaron a manifestarse hace más de una década; un crecimiento más lento de la producción, y más rápido de la demanda y la consecuente disminución de los inventarios mundiales (Von Braun, 2007 y Trostle, 2008). Sin embargo, esas tendencias de largo plazo se han acelerado en los últimos meses como resultado de diversos factores, además de la pérdida de valor del dólar y de las alzas en los precios del petróleo:

- La mayor demanda global por bio-combustibles, a la cual los Estados Unidos y Europa han respondido subsidiando la energía proveniente de fuentes agrícolas.
- Las condiciones climáticas adversas, en algunas de las principales zonas productoras de granos y oleaginosas, durante los años 2006 y 2007.
- Las compras, inusualmente grandes, de algunos de los mayores países importadores de alimentos -ansiosos por asegurar inventarios suficientes- respaldados por la disponibilidad de divisas generadas por sus superávits comerciales.
- Las compras especulativas de alimentos en el mercado de futuros, por parte de los inversionistas que tratan de protegerse contra la debilidad del dólar.
- Las políticas adoptadas, tanto por los países exportadores como por los países importadores de alimentos; unos han restringido las exportaciones, y otros han controlado los precios.

Además, los costos de la producción agropecuaria se han incrementado por el alza en los precios de los combustibles, y por los mayores costos del transporte ya que los fertilizantes y muchos pesticidas agropecuarios utilizan insumos derivados del petróleo.

Lo anteriormente expuesto, demuestra, sin lugar a dudas que las fuertes alzas en los precios de los alimentos, observadas en los últimos meses, son diferentes a las ocurridas en décadas pasadas. Conviene aclarar que la sensación de crisis proviene de la enorme incertidumbre que se experimenta en los mercados mundiales y del temor a la desestabilización social y política, por los efectos negativos que puedan tener sobre las poblaciones más vulnerables del mundo. De ahí que el manejo que se dé a la incertidumbre puede establecer la diferencia: las reacciones precipitadas podrían exacerbar una crisis potencial, mientras que las reacciones más razonadas, orientadas hacia el mediano y largo plazo, y a la solución de problemas más estructurales, contribuyen a evitar una eventual crisis, a enfrentarla más adecuadamente o a identificar nuevas oportunidades, si es que efectivamente se produce.

### ¿Hacia dónde va la demanda mundial?

A nivel mundial se están produciendo cambios significativos, importantes de reconocer, para identificar nuevas oportunidades para el sector agropecuario, y contribuir al desarrollo nacional. Por ejemplo, para todos los países en desarrollo el consumo combinado por habitante, de carne de res, cordero, cabra, cerdo, aves, huevos y leche creció, en promedio, cerca del 50% entre 1973 y 1996. Un trabajo realizado por el International Food Policy Research Institute (IFPRI) muestra que es probable que, en el año 2020, cada persona del mundo en desarrollo demande cerca de 29 kilogramos de carne y 63 kilogramos de leche al año, cifra muy superior a los 21 kilogramos y 41 kilogramos que demandaban, en 1993 (Fritschel et al., 2002). Mientras que la población de los países desarrollados obtiene un promedio del 27% de sus calorías y un 56% de

sus proteínas de productos alimenticios de origen animal, los promedios correspondientes a los países en desarrollo son 11% y 26%, respectivamente (en relación con el caso de Centroamérica véase el *Informe Estado de la Región, 2008*). Estas diferencias en los patrones de consumo indican los cambios dramáticos reservados a la producción global de alimentos, como respuesta a modificaciones en la demanda. Proyecciones realizadas por el IFPRI, mediante el Modelo Internacional para el Análisis de Política de Productos Básicos y Comercio (*Impact*, por sus siglas en inglés), indican que la demanda de cereales, para consumo humano, aumentará en un 35% entre 1997 y 2020, a 2.497 millones de toneladas, y la demanda de carne crecerá en un 57%, a 327 millones de toneladas.

La demanda también se está modificando cualitativamente, porque la mayor parte del crecimiento poblacional ocurre en las zonas urbanas, donde los hábitos de consumo alimenticio producen deficiencias y desbalances de nutrientes y, en consecuencia, problemas crónicos de salud. Por ejemplo, se ha ampliado la demanda por alimentos reforzados con nutrientes como hierro, yodo, vitamina A, zinc, riboflavina y calcio, para mitigar el impacto que tiene la deficiencia de estos elementos en la salud de los pueblos. En enero del año 2000, el Instituto Federal Suizo de Tecnología anunció el arroz dorado, al que le transfirieron beta-caroteno de otras especies (dos genes del narciso y un gen de una bacteria), para proveer vitamina A. El Instituto Internacional de Investigación en Arroz (IRRI, por sus siglas en inglés) identificó una variedad de arroz de alto rendimiento, que es densa en hierro y zinc y que, además, es resistente a las enfermedades. Lo anterior tiene importantes implicaciones para el futuro de Costa Rica, por ejemplo en lo que corresponde a la producción de arroz.

También cobrará más fuerza la demanda de alimentos producidos con poco impacto ambiental. Cada vez son más los consumidores que muestran su preferencia por aquellos alimentos que se producen con pocos insumos

químicos o sin ninguno de ellos, o por alimentos y otros productos en cuya producción no se destruye el bosque, el suelo, el agua u otras especies vivientes. A pesar de ello, la agricultura orgánica o las técnicas agroecológicas, tales como la agroforestería o los sistemas silvopastoriles, todavía están lejos de ser un sustituto de la agricultura moderna convencional<sup>4</sup>; y opciones como la maricultura, la hidroponía y otras, han recibido hasta ahora, y con pocas excepciones, mínima atención por parte de los gobiernos, particularmente en la región. Algunos expertos consideran que la manipulación genética de plantas ofrece el mayor potencial para aumentar la productividad y reducir, de esta manera, la presión de la agricultura sobre el medio ambiente; sin embargo, esta posición enfrenta la resistencia de muchos grupos.

Además, la demanda por madera o productos de madera ha crecido y seguirá creciendo, según proyecciones hechas por la FAO y por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, por lo que es de esperar un aumento de plantaciones forestales (consúltese el capítulo 4). Finalmente, con el repunte en los precios del petróleo, se va a estimular la demanda por bioenergéticos como el alcohol carburante y el bio-diesel. En consecuencia, la caña de azúcar, la soya, la palma aceitera y otros se consideran productos con gran potencial de expansión.

Otra oportunidad menos obvia, pero con un gran potencial en el país, es aparentemente, el desarrollo de nuevos productos a partir de la bioprospección. Esta actividad la desarrolla, en Costa Rica, el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), y consiste en la búsqueda de sustancias químicas, genes, entre otros, presentes en plantas, insectos, organismos marinos y microorganismos, que pueden ser utilizados por las industrias farmacéutica, médica, biotecnológica, cosmética, nutricional y agrícola. La idea es que una vez que se identifiquen sustancias con potencial comercial, su extracción no se haga directamente de los ambientes naturales protegidos -bosques o ambientes acuáticos-, sino de material

genético correspondiente a especies que se propaguen en áreas no protegidas.

### Las tareas impostergables

Mellor (1999) puntualiza que los requisitos para obtener altas tasas de crecimiento agrícola son tres: tecnologías que reduzcan costos, bajos costos de transacción y una economía abierta. Costa Rica ha avanzado en el tema de apertura, pero tiene mucho camino que recorrer en relación con los otros dos asuntos. La tecnología agrícola debe ser impulsada, en gran medida, por la investigación local, y la educación de los agricultores debe moverse al unísono con los sistemas de investigación. El conocimiento relativo a la forma de desarrollar la agricultura ha florecido desde los años cincuenta. En la actualidad, no solo existe un mayor conocimiento de las necesidades estratégicas, sino que se han diseñado, detalladamente, procedimientos relativos a la forma de manejar programas de crédito, el papel del Gobierno y el sector privado, y se ha generado un mayor conocimiento de la ciencia básica para realizar mejoras tecnológicas con base en el aumento de los rendimientos. Además, y quizás más importante en términos cuantitativos, la producción de productos de alto valor, particularmente hortícolas, pecuarios, ornamentales y flores, puede crecer más rápidamente que en el pasado. Esto es importante para la agricultura costarricense, sobre todo por las restricciones de tierra y graves efectos ambientales existentes en el país. En Costa Rica ya hay invernaderos tecnificados para la producción de hortalizas, helechos y flores. Es previsible que, en el futuro, se expanda esta modalidad de intensificación de la agricultura, pues permite la creación de un microclima específico y la protección de las plantas contra factores climáticos adversos como la lluvia y el viento, plagas, enfermedades y animales y un manejo apropiado del cultivo; además, crea condiciones favorables mediante la aplicación de tecnologías como la calefacción, los sistemas de enfriamiento y menores emisiones de CO<sub>2</sub>, así como un uso más efectivo de agroquímicos y agentes biológicos (Marín, 2004).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
EL SECTOR AGROPECUARIO

Véase Celis, 2008, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### El crecimiento económico es explicado tanto por la demanda externa como por la demanda interna

En los últimos diez años, la demanda externa ha sido la fuente principal del crecimiento de la economía, mientras que el aporte de la demanda interna ha oscilado, debido al comportamiento del consumo del Gobierno y la variación de existencias. En el 2007, el aporte al crecimiento de la demanda interna y externa fue similar (50,9% y 49,1%, respectivamente). Si bien, la primera redujo su ritmo de crecimiento (5,1% en el 2007) en comparación con el 2006 (7%), sus niveles son altos, e inclusive superan el promedio de los últimos diez años (4,2%).

El menor crecimiento de la demanda interna, se debió, principalmente, a la reducción en la tasa de crecimiento del consumo del Gobierno (2%), en comparación con el 3,1% del 2006, y la reducción de las existencias (-50,7%) con respecto al 2006, que fue del 33,5%. Sin embargo, el consumo privado de los hogares se incrementó 6,1% y la formación de capital fijo se elevó 16,7% con respecto al año anterior (cuadro 3.4).

El incremento del gasto relativo al consumo de los hogares obedeció a un

crecimiento del ingreso promedio de los hogares en todos los quintiles, contrariamente a lo ocurrido en el 2006, cuando el aumento del consumo solo estuvo acompañado de una subida en los quintiles de mayores ingresos. En el 2007, el crecimiento real del ingreso promedio de los ocupados fue del 13%, superior al 2,4% del 2006 y al 2,8% del 2005. De igual manera, este fenómeno revirtió el decrecimiento experimentado en el 2006 para los quintiles de menores ingresos (1 y 2), mientras que el ingreso promedio de los hogares de los dos quintiles inferiores decreció 0,7% y 3% en el 2006. En el 2007 hubo un alza del 20,5% para el primer quintil y de 9,8% para el segundo.

En el 2007, el incremento de las inversiones, en formación bruta de capital fijo, del 16,7%, fue producto de mayores inversiones del sector privado en nuevas construcciones, consistente con el comportamiento del sector construcción, lo que se explica, tanto por el desarrollo del sector inmobiliario en las zonas costeras, como por las facilidades que dieron los bancos para obtener crédito para vivienda.

La demanda externa, creció 8,4% en el 2007 y, aunque redujo su dinamismo en comparación con el 2006 (11,1%), este continúa traduciéndose en incrementos importantes de las exportaciones de bienes y servicios, que nuevamente alcanzaron un record histórico de 12.799,6 millones de dólares. El crecimiento de las exportaciones de servicios (18,7%)

respondió a la evolución de los servicios empresariales, de información e informática (*call center* y *software*), y a la recuperación del ingreso de divisas por concepto de turismo. Estas últimas se elevaron 17,3%, muy por encima del bajo crecimiento experimentado en el 2006 (3,2%), lo que se explica por el alza en el número de turistas que ingresaron al país (1,9 millones de personas en el 2007).

### Exportaciones e importaciones reducen su dinamismo pero mantienen altas tasas de crecimiento

Las exportaciones de bienes alcanzaron nuevamente un record histórico (9.337 millones de dólares). En el 2007 su crecimiento de 13,9% fue menor al del 2006 (16,7%), pero superior al promedio de los últimos diez años (9,8%). Sin embargo, el régimen de zonas francas concentra el 54,2% de las exportaciones totales y son las que muestran la mayor tasa de crecimiento con respecto al año anterior (17,6%), 1,6 puntos porcentuales más que en el 2006<sup>5</sup>. Las exportaciones de productos tradicionales se incrementaron 9,5%, luego de haber enfrentado condiciones adversas en el 2005, y después de haberse recuperado notablemente en el 2006. Las exportaciones, bajo el régimen de perfeccionamiento activo, también presentan una tasa de crecimiento menor, en el 2007, con respecto a los años anteriores (18,3% en el 2006 y 2,8% en el 2007), debido a que gran parte de las empresas, pertenecientes a este régimen, corresponden al sector textil y este ha enfrentado una fuerte pérdida de competitividad internacional, que ha conducido al cierre de muchas de ellas. Finalmente, las “otras” exportaciones, que incluyen las exportaciones del sector agropecuario, redujeron su tasa de crecimiento en relación con el año anterior (cuadro 3.5).

La estructura de las exportaciones, según la intensidad de uso de los factores de producción, ha mantenido, en los últimos años, una gran participación de productos de base científica y diferenciada (63,3%), mientras que, procesos productivos de trabajo intensivo han reducido su participación (cuadro 3.6).

CUADRO 3.4

#### Crecimiento de los componentes de la demanda interna (porcentajes)

| Componentes                                 | 2005 | 2006 | 2007  | Promedio<br>1996-2006 |
|---------------------------------------------|------|------|-------|-----------------------|
| Gasto de consumo final                      | 3,9  | 5,5  | 5,6   | 3,2                   |
| Gasto de consumo final de los hogares       | 4,4  | 5,8  | 6,1   | 3,4                   |
| Gasto de consumo final del Gobierno General | 0,2  | 3,1  | 2,0   | 1,8                   |
| Formación bruta de capital fijo             | 4,3  | 11,1 | 16,7  | 5,4                   |
| Variación de existencias                    | 62,0 | 13,5 | -50,7 | -250,6                |
| Demanda interna                             | 5,8  | 7,0  | 5,1   | 4,2                   |

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.5

**Tasa de crecimiento anual de las exportaciones, según régimen (porcentajes)**

| Componentes                 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Promedio 1996-2006 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Exportaciones tradicionales | 14,9 | 0,9  | -5,4 | 20,9 | 9,5  | 0,3                |
| Perfeccionamiento activo    | -6,3 | 12,5 | 4,0  | 18,3 | 2,8  | 1,4                |
| Zonas francas               | 25,6 | -1,7 | 13,4 | 16   | 17,6 | 24,7               |
| Otros                       | 5,4  | 12,3 | 16,9 | 16,2 | 11,1 | 4,9                |
| Total                       | 15,9 | 3,3  | 11,5 | 16,7 | 13,9 | 9,2                |

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.6

**Exportaciones industriales, según intensidad en el uso de factores de producción (porcentajes)**

| Tipo de industria     | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Base científica       | 43,7  | 47,4  | 29,6  | 27,9  | 31,2  |
| Intensiva en escala   | 9,7   | 10,3  | 12,4  | 11,8  | 11,6  |
| Intensiva en recursos | 20,0  | 21,4  | 24,3  | 19,2  | 19,5  |
| Intensiva en trabajo  | 13,0  | 8,4   | 6,9   | 6,5   | 5,6   |
| Producto diferenciado | 13,6  | 12,5  | 26,8  | 34,6  | 32,1  |
| Total                 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Procomer, 2008.

b) el cierre de una empresa importante del sector textil, y c) la incertidumbre con respecto al TLC-CA, que llevó a posponer decisiones de inversión. Por el contrario, se registra un crecimiento significativo en las importaciones de bienes de consumo y de bienes de capital. Este incremento se debe a la expansión del crédito de consumo, pero además, al alza de los precios internacionales de granos básicos. El aumento de la importación de bienes de capital es producto del auge que ha tenido la importación de vehículos, como consecuencia de la expansión del crédito, y de otras importaciones de bienes de capital, provocada por el auge continuo del sector de la construcción (BCCR, 2008a).

Los principales productos importados en el 2007 fueron los circuitos electrónicos, aceites de petróleo y vehículos para transporte de personas; estos tres rubros representaron el 23,8% de las importaciones totales. En especial destaca el alto crecimiento experimentado por las importaciones de vehículos (49%), explicado, principalmente, por las facilidades crediticias otorgadas por los bancos y las casas automotrices para la adquisición de estos bienes. Otro elemento importante de resaltar es el peso, cada vez mayor, de la factura petrolera, tanto en la estructura de las importaciones como en el PIB. Mientras que las importaciones de hidrocarburo representaron el 6,9% de las importaciones totales y el 3% del PIB en el año 2003, durante el 2007 esos valores se incrementaron al 11,2% y al 5,5% respectivamente.

### China y la Unión Europea: opciones para ampliar el destino de las exportaciones

El establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales entre China y Costa Rica, en el año 2007, ha generado grandes expectativas con respecto al comercio bilateral, en virtud de su crecimiento económico “hacia afuera” y su adhesión a la OMC en años recientes. China aportó el 10,9% del crecimiento económico mundial en el año 2007 y ocupó el segundo lugar después de los Estados Unidos, seguida de Japón, India y Alemania.

La especialización de las exportaciones, en productos de base científica, se da en las empresas bajo el régimen de zonas francas (38,6%), que en su mayoría son empresas transnacionales, mientras que en la industria que no pertenece a ese régimen, especialmente las empresas nacionales, la especialización solo alcanza el 12,2%. El uso intensivo de los recursos naturales y la producción a escala son los que predominan en la industria nacional (Procomer, 2008).

La concentración de las exportaciones en el mercado estadounidense sigue siendo alta, pero en los últimos dos años se ha reducido, en razón de un crecimiento de las exportaciones dirigidas al mercado asiático, que absorbió el 21% de las exportaciones totales de bienes en estos años. Sin embargo, el 90% de ellas se concentra en dos partidas arancelarias: circuitos integrados y microestructuras electrónicas, y partes para computadora, productos que,

en su gran mayoría, son exportados por una sola empresa (Intel). Además, esas exportaciones se concentran en un 72% en el mercado de China. De ahí que la dependencia del mercado de los Estados Unidos, para las empresas exportadoras, es mucho mayor de lo que reflejan las cifras de concentración de las exportaciones en ese mercado.

Las importaciones crecieron 12,2% en el 2007, con respecto al 2006, cinco puntos porcentuales menos que en el año anterior. Esa reducción responde a una disminución en las tasas de crecimiento de la importación de materias primas, de 19,5% en el año 2006 al 4% en el año 2007, que se explica, principalmente, por tres factores: a) el uso de las existencias acumuladas de materias primas en el 2006, hecho por algunas empresas amparadas al régimen de zonas francas (consistente con la caída de existencias reportada en el comportamiento de la demanda interna),

China es en la actualidad, uno de los principales destinos de las exportaciones que se realizan desde Costa Rica; más del 15% de las exportaciones totales de bienes en el año 2007 se dirigieron a ese mercado. No obstante, como se mencionó anteriormente, las exportaciones costarricenses hacia China se encuentran fuertemente concentradas en pocos productos, específicamente en el rubro “circuitos integrados y microestructuras electrónicas”, los cuales son exportados por una sola empresa (Intel). El resto de productos de exportación, entre ellos algunos productos agrícolas y agropecuarios (café oro, pescado y jugos de frutas), así como plantas y flores y otro tipo de productos eléctricos y electrónicos, tienen un monto agregado que, sin embargo, es mucho menor que los relacionados con circuitos electrónicos integrados (cuadro 3.7).

Las importaciones desde China han experimentado tasas de crecimiento elevadas en los últimos cinco años, superiores al 20% e inclusive, alcanzaron tasas mayores al 50% en los años 2004 y 2006. Además, esas importaciones eran mucho más diversificadas que las exportaciones de Costa Rica a ese país, pero también estaban concentradas en productos relativos a pocos sectores (cuadro 3.8)

En relación con las importaciones hechas por China, Costa Rica representa únicamente el 0,2% del total y, como proveedor, ocupa el puesto 84. La gran mayoría de las importaciones realizadas por China, comprenden partes y componentes de ensamblajes, equipos de capital y materias primas. Sin embargo, sus exportaciones son, generalmente, de bienes manufacturados que, progresivamente, han incrementado sus niveles de sofisticación, a pesar de que se orientan, principalmente, al ensamblaje con bajo valor agregado. En ese contexto, estudios realizados en torno de los patrones de comercio chino argumentan que los países con modelos de exportación similares a los de China, probablemente sufrirán desajustes, a medida que la “sofisticación” del ensamblaje chino se incrementa mientras que, evidentemente,

CUADRO 3.7

### Principales productos exportados a China (millones de dólares)

| Producto exportado                                   | 2006    | 2007    | Porcentaje del total 2007 |
|------------------------------------------------------|---------|---------|---------------------------|
| Circuitos integrados y microestructuras electrónicas | 933,0   | 1.071,1 | 76,0                      |
| Partes para computadora                              |         | 272,8   | 19,4                      |
| Café oro                                             | 0,0     | 0,2     | 0,0                       |
| Desperdicios y desechos de fundición, hierro o acero | 0,3     | 0,4     | 0,0                       |
| Circuitos impresos                                   | 1,7     | 2,9     | 0,0                       |
| Resto de productos                                   | 141,5   | 61,9    | 4,4                       |
| Total                                                | 1.076,5 | 1.409,3 | 100,0                     |

Fuente: Matarrita, 2008a con datos de Procomer.

CUADRO 3.8

### Composición sectorial de los principales productos de importación desde China. 2007 (millones dólares)

| Sector                  | Monto importado | Porcentaje acumulado |
|-------------------------|-----------------|----------------------|
| Eléctrico y electrónico | 140,2           | 18,4                 |
| Calzado                 | 44,8            | 24,2                 |
| Textiles y confección   | 35,6            | 28,9                 |
| Equipos de transporte   | 24,7            | 32,1                 |
| Maquinaria              | 23,5            | 35,2                 |
| Metalmecánico           | 20,9            | 38,0                 |
| Juguetes                | 19,5            | 40,5                 |
| Resto de productos      | 453,4           | 100,0                |

Fuentes: Matarrita, 2008a con datos de Procomer y Sieca.

los países cuyo patrón de exportación corresponde a los modos de importación en China se verían beneficiados. Esta situación sucede, en el presente, con los productores de materias primas y en el mediano plazo, ocurrirá con los productos que traten de responder a las preferencias del mercado que incrementa sus niveles de ingreso (Winters et al., 2007). En relación con lo anterior, autores como Freund et al. (2006) concluyen que los temores manifestados por los productores de regiones como la centroamericana, en relación con la competencia de países como India y China, así como de posibles competidores de sus exportaciones, pueden estar bien sustentados (Matarrita, 2008a).

A pesar de la percepción general

sobre el potencial de la economía china, aún queda mucho camino por recorrer, para convertir a ese país en uno de los principales participantes del mercado mundial, en términos de capacidad de innovación, desarrollo y ocupación de mercados externos. El incremento de las exportaciones netas no ha constituido, recientemente, la fuente de crecimiento neto para China; este ha dependido, principalmente, del aumento de su propia demanda, la cual aporta casi un 10% del total del incremento anual del PIB del país, en el período correspondiente a los años 2005 y 2007 (contrasta con un 2% de aporte de la exportación neta, al crecimiento total del PIB chino, en ese período). En ese contexto se estima que, contrariamente

a la noción de la “invasión de productos” de origen chino, ese país podría ser el mayor contribuyente a la demanda mundial de productos en el 2008, como consecuencia de un incremento masivo en la demanda de consumo, productos industriales y materias primas, estas últimas como insumo para el desarrollo industrial. Además, el crecimiento del componente de exportaciones netas chinas podría, inclusive, acercarse a cero. Organismos internacionales como el Banco Mundial, BID y la OECD, plantean que si bien la competencia china se ha logrado a través de bajos costos, esto está más que compensado por la creciente demanda de este país en la importación de productos variados y por la capacidad de compra del sector productivo. Además, estos organismos internacionales, concluyen que no solo el crecimiento de la demanda china es beneficioso, sino que ofrece una oportunidad para ampliar los mercados de destino de las exportaciones de América Latina (The Economist, 2008).

Esta situación es evidente en sectores como el de la industria electrónica y el de tecnologías de la información (TIC), y se asocia al hecho de que actualmente se considera a China como el principal cliente mundial de los circuitos integrados (CI) de varios tipos. Lo anterior contrasta con la creencia generalizada de que China es un sólido competidor en el área tecnológica. Son muy significativos algunos factores que explican esta situación:

- La mayoría de los CI son incluidos en productos electrónicos de poco valor agregado por el énfasis puesto en las actividades de ensamblaje.
- Muy poca de la masiva demanda china por CI es provista por el mismo país, y el resto es abastecido por la oferta externa (aproximadamente un total de 3.100 millones y 62.000 millones de dólares, respectivamente).
- Estos datos se complementan con el hecho de que China aporta un bajo valor agregado (estimado solamente

un 15% de valor agregado en el sector electrónico y de tecnologías de información), motivando a algunos analistas a considerar que “algunas empresas chinas podrían dejar su marca en el sector de tecnología, pero la transición de la economía desde importador neto de bienes intensivos en tecnología a exportador neto probablemente tomará años” (The Economist, 2007).

Las posibilidades de incrementar las relaciones económicas y comerciales con China son enormes. China es una economía gigante, con fuertes tasas de crecimiento anual, con una demanda cada vez más sofisticada, que ha venido fortaleciendo sus relaciones políticas, diplomáticas y comerciales con el mundo, y que ya es miembro de la OMC. Estas son características más que suficientes para considerar a China como un socio que ofrece grandes posibilidades para Costa Rica. Evidencias de lo anterior empezaron a mostrarse desde finales del 2006 y, durante el 2007, surgieron nuevos eventos que confirmaron dichas posibilidades, entre ellos una exposición comercial realizada en agosto del 2007, donde se estimó un total de cien millones de dólares en negocios bilaterales. El aumento de esos negocios incluiría incrementos en los flujos de IED de China, como puente hacia los mercados del norte y sur de América (Matarrita, 2008a).

Entre los principales productos, que se anticipan como potenciales desarrolladores de los negocios bilaterales, destacan los siguientes:

- Posibilidades de inversión en desarrollo de productos de alta tecnología, dispositivos médicos, servicios, desarrollo de *software* y *hardware*, en línea con la estrategia de atracción de IED, que el país ha venido impulsando en los últimos años, así como en turismo, bienes raíces y en “agronegocios”.
- Posibilidades de nuevas y mayores exportaciones en los sectores de productos agrícolas (café) y del sector alimenticio, así como la

consolidación de las exportaciones de productos electrónicos.

- Posibilidades de oportunidades de desarrollo de cadenas de producción, como resultado de la expansión de China. Estas oportunidades podrían evidenciarse, por ejemplo, con la llegada de empresas chinas a las zonas francas de Costa Rica, encargadas de importación y ensamblaje para reexportar productos terminados hacia América del Norte y Europa.
- Posibilidades de mayor afluencia de turistas de origen chino.

De igual forma en que se abren oportunidades de negocios con el continente asiático, se están concretando acuerdos para ampliar las oportunidades de negocio con la Unión Europea (para más detalle de las relaciones diplomáticas véase el capítulo 5). La Unión Europea es uno de los principales destinos de las exportaciones de Costa Rica, representaron cerca del 15% de las exportaciones totales de bienes en el año 2007, con predominio de dos rubros: productos agrícolas y dispositivos electrónicos (Procomer, 2008). Entre los productos agrícolas destacan el banano, la piña y el café oro, mientras que las partes para computadora representan el principal rubro, dentro de los dispositivos electrónicos. En cuanto a las importaciones, la UE es un importante proveedor del mercado costarricense. En el año 2007 se importaron más de 1.423 millones de dólares en productos del sector eléctrico y electrónico, químico (combustibles y químicos variados), medicamentos y metalmecánica, equivalentes a un 11% del total de las importaciones de Costa Rica.

En los últimos años, el comercio entre Centroamérica y la UE ha sido muy dinámico. Las exportaciones de Centroamérica han crecido durante los últimos cinco años a una tasa promedio del 15% anual, en tanto que las importaciones provenientes de la UE lo han hecho a una tasa promedio del 13% anual. El comercio internacional de Centroamérica con la UE mantiene una estructura de intercambio de productos

agrícolas y agropecuarios por productos de media y alta tecnología. En el año 2007, los principales productos de exportación de Centroamérica incluyen café, piña, banano, productos del mar y algunas plantas y follajes, así como

algunos tipos de productos electrónicos, en tanto los principales productos de importación desde la UE incorporan circuitos digitales, aparatos de transmisión, aparatos de recepción y vehículos (recuadro 3.2).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**RELACIONES COMERCIALES DE COSTA RICA**  
Véase Matarrita, 2008 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### RECUADRO 3.2

### El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

La Unión Europea es la unión de veintisiete estados independientes del continente europeo, que han integrado una parte importante de sus políticas económicas y homologado su política hacia terceros países, en el marco de un esquema de integración política, económica y social. El principal evento de consolidación de todos los acuerdos anteriores y de profundización del proceso de integración es el Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, con el cual se perfeccionó el mercado interno, se eliminaron las limitaciones fronterizas para la circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, y se acordó crear una moneda común -el Euro- que sustituyó a las monedas nacionales de casi todos los países y que entró en vigencia en enero de 1999.

La negociación de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica pretende constituirse en uno de los principales mecanismos para fomentar el desarrollo y la consolidación del libre comercio en el área centroamericana, y aumentar los efectos de este comercio sobre el desarrollo regional. Entre los principales objetivos de la conformación del acuerdo se encuentran: incrementar el nivel de apertura de las economías regionales, aumentar las oportunidades de comercio y de beneficios comerciales, desarrollar complementariamente el marco jurídico que permita el desarrollo de inversiones y transferencias de tecnología, mejorar y acrecentar las condiciones de acceso al mercado de la UE, establecer reglas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo de negocios que promuevan el desarrollo productivo, fijar mecanismos que eviten la aplicación de medidas discrecionales y unilaterales que afecten de forma innecesaria el comercio, intensificar y promover la competencia y, sobre todo, propiciar una comunicación permanente con la sociedad civil en el proceso de negociación de la zona de libre comercio.

El Acuerdo de Asociación pretende ir más allá del desarrollo de un tratado de libre

comercio, y establecer un conjunto de instrumentos y mecanismos de desarrollo de beneficio mutuo, asociados a una relación estrecha entre ambas regiones. En ese sentido, el Acuerdo de Asociación es concebido como un acuerdo integral, que implica compromisos mutuos en tres áreas complementarias: diálogo político, cooperación y establecimiento de una zona de libre comercio. La vinculación entre ambas regiones, en esas tres áreas, contribuiría al proceso de apertura centroamericano, incentivado por una iniciativa formal de mayor impulso, proveniente de la UE. Esto permitiría profundizar el proceso de integración económica de Centroamérica, por medio de elementos variados: una posición ofensiva regional opuesta a una visión independiente por país, adopción de una posición coordinada en el plano multilateral, y de una posición defensiva frente a los productos sensibles (Umaña et al., 2006).

El acceso al mercado europeo está condicionado por diversas normas, las cuales se relacionan con diferentes aspectos del producto o servicio que pretende ingresar al mercado, y regular tanto su calidad como su cantidad, en razón del entorno de competencia que algunos de esos productos podrían representar para los productores europeos. En el caso de Costa Rica, un alto porcentaje de su comercio ingresa a ese mercado en condiciones de "libre arancel", tanto por el régimen de "Nación Más Favorecida", como al amparo del "Sistema Generalizado de Preferencias" (SGP). Por las condiciones especiales de acceso que establece el SGP, hubo diferencias entre la UE y los países centroamericanos con respecto a cuál debería ser el estatus del SGP, como punto de partida para el inicio de los procesos de desgravación arancelaria en la negociación del Acuerdo de Asociación. Mientras la UE consideraba que el SGP constituía un mecanismo de características excepcionales, y que, por tanto, la base para negociar las reducciones arancelarias debería ser el esquema de aranceles que la UE posee para todos los países -lo cual obligaría a una

negociación "desde cero", es decir, sin ventajas iniciales-; los países centroamericanos estimulaban que la base para el inicio de las negociaciones debería ser el actual sistema de SGP, por cuanto la concesión constituye el marco de funcionamiento actual de los productores de la región y permite exportar muchos productos, sin pagar aranceles de ingreso a la UE. En el momento en que concluyó la redacción del presente Informe, se había acordado que la base para el inicio de las negociaciones sería el actual sistema de SGP. Con respecto al comercio de banano, cuyas negociaciones se han venido realizando entre los países latinoamericanos y la UE, dentro del marco de la OMC, al cerrar el presente Informe (junio, 2008) se había logrado un acuerdo para reducir paulatinamente el arancel, de 176 euros por tonelada, a 114 euros por tonelada, en el año 2016. Sin embargo, pocos días después, la UE se retractó, aduciendo que esas negociaciones se habían realizado al amparo del intento de revivir la Ronda Doha, y que como ese nuevo intento fracasó, el acuerdo logrado no podía implementarse.

Aunque la UE ha mencionado que no tiene un fuerte interés comercial, según el Jefe Negociador de la UE, el Acuerdo le serviría para impulsar sus negociaciones con el Mercosur, mercado de grandes posibilidades para la UE, pero que no se ha podido aprovechar pues los procesos de concertación están estancados.

El acuerdo de Asociación con la Unión Europea ofrece una oportunidad para avanzar decididamente en el proceso de profundización de la integración económica centroamericana, hacer realidad la unión aduanera, el libre tránsito de mercancías, y mejorar las condiciones de desarrollo integral de la región, una agenda en la que los avances han sido muy lentos (para más detalle véase el capítulo 6).

Fuente: Matarrita, 2008b.

### El crecimiento económico se acompañó de cifras alentadoras en materia de empleo

Los tres años seguidos de alto crecimiento económico posibilitaron en este año (2007) oportunidades de empleo para la población; se crearon 95.724 nuevos puestos de trabajo, cifra superior al promedio anual relativo al período 1996 y 2006, que fue de 74.844. El crecimiento del empleo es consistente con el de los sectores más dinámicos de la economía. Tanto en términos de empleo como de producción, los sectores de la construcción y actividades financieras e inmobiliarias, fueron los que experimentaron las mayores tasas de crecimiento. Además, el aumento del empleo se produjo especialmente en el sector servicios, con 91.702 nuevos puestos de trabajo y en el sector industrial, con 7.672 nuevos puestos de trabajo, mientras que el agro sufrió una reducción de 3.650 empleos<sup>6</sup>. La tasa de subutilización total, que comprende el desempleo abierto, el subempleo visible (porcentaje de las personas que trabajan menos horas que las deseadas) y el subempleo invisible (porcentaje de personas que reciben un salario menor al de ley), también se redujo, de 15% en el 2006, al 12% en el 2007. No solo el desempleo abierto se redujo, de 6% a 4,6% (el más bajo en los últimos doce años) sino también lo hizo el subempleo visible, de 5,2% a 4,2%, y el subempleo invisible, de 3,8% a 2,9%.

La Encuesta de Hogares del 2007 identifica 278.908 subempleados invisibles, cifra que representa un 15,6% del total de ocupados, con información de horas e ingresos laborales. Como se esperaba, el porcentaje es bastante menor en el sector formal no agropecuario, (8,5%) en el informal no agropecuario este porcentaje más que duplica (19,7%) el subempleo invisible de primer grado. Los sectores agropecuarios muestran mayor incidencia que los no agropecuarios, aunque llama la atención que la incidencia sea mayor en la parte moderna que en la tradicional. Parte de la explicación relativa a esta última situación se encuentra en el hecho de que en la agricultura tradicional, las jornadas usualmente son de 36 horas semanales, por lo que muchos campesinos no aparecen como subempleados invisibles, mientras que, en la agricultura moderna, las jornadas generalmente exceden las 47 horas semanales (cuadro 3.9).

Si se diferencia el empleo por sectores de alta y baja productividad, especialmente en el caso de las actividades no agropecuarias<sup>7</sup>, como se ha venido documentando en Informes anteriores, el país inicia la década de los años noventa con alrededor de un 46,5% de los ocupados, en el sector formal no agropecuario, un 28,7% en el informal no agropecuario y un 24,8% en actividades agropecuarias. Los cambios impulsados en el estilo de crecimiento

provocan un proceso de reducción de la participación del empleo agropecuario (y también una caída en términos absolutos), un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario (hasta alrededor de un 34%), y la estabilización de la participación del empleo formal en alrededor de un 50% del empleo total hasta el año 2006. En el año 2007 se da un fuerte aumento en la participación del sector formal no agropecuario, que absorbe un 53,3% del empleo total, con una reducción del informal no agropecuario a 33,5%, y del agropecuario a 13,2%. El importante aumento de los nuevos empleos generados en el 2007 se explica, principalmente, por el incremento de trabajos formales no agropecuarios (cerca de 84.000).

Cuando se consideran como calificados los trabajadores con once años, o más, de educación formal (secundaria completa), el porcentaje de ocupados calificados sigue aumentando dentro del total de ocupados, y alcanza un máximo de 37,2% en el año 2007 (gráfico 3.2).

### Fuerte aumento en los ingresos laborales

El ingreso laboral promedio de los ocupados (en la ocupación principal) aumentó 9,3% con respecto al 2006. En términos reales (colones de julio del 2006), el ingreso laboral del año 2007 es el más elevado desde 1990 (gráfico 3.3).

CUADRO 3.9

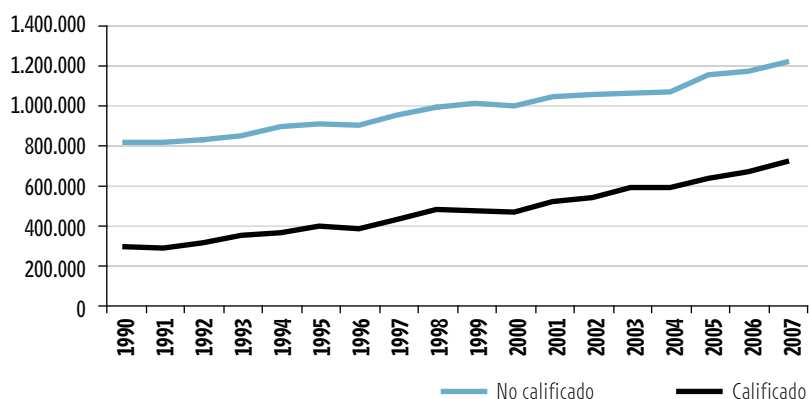
#### Situación de los ingresos laborales de la ocupación principal en relación con el salario mínimo minimorum, por sectores. 2007

|                                                  | Total       | Formal<br>no agropecuario | Informal  | Agropecuario<br>tradicional | Agropecuario<br>moderno |
|--------------------------------------------------|-------------|---------------------------|-----------|-----------------------------|-------------------------|
| Total de personas ocupadas                       | 1.925.652,0 | 1.025.487,0               | 645.646,0 | 137.127,0                   | 117.392,0               |
| Ocupados con información de ingreso y horas      | 1.783.196,0 | 954.445,0                 | 597.088,0 | 117.009,0                   | 114.654,0               |
| Con 47 horas o más y menos del smm <sup>a/</sup> | 278.908,0   | 87.652,0                  | 127.060,0 | 29.157,0                    | 35.039,0                |
| Porcentaje respecto a ocupados                   | 15,6        | 8,5                       | 19,7      | 21,3                        | 29,8                    |
| Con ingreso por hora inferior al smm             | 583.008,0   | 171.582,0                 | 276.844,0 | 73.695,0                    | 60.887,0                |
| Porcentaje respecto a ocupados                   | 32,7        | 18,0                      | 46,4      | 63,0                        | 53,1                    |

a/ Smm es el salario mínimo minimorum.

Fuente: Sauma, 2008, con datos del EHPM del INEC.

GRAFICO 3.2

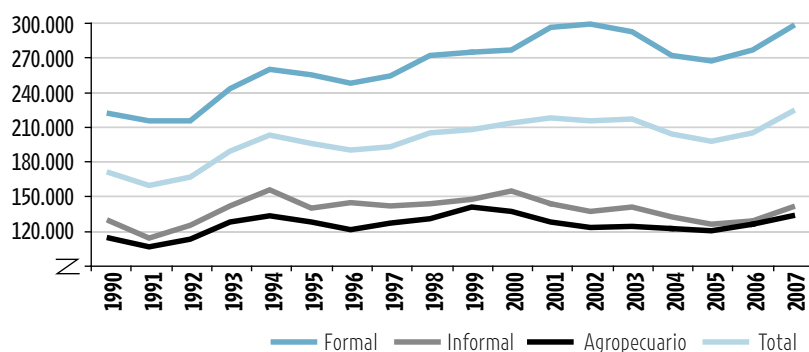
**Evolución<sup>a/</sup> del empleo calificado<sup>b/</sup> y no calificado**

a/ Para la estimación se ajustaron los factores de expansión.

b/ Once o más años de educación.

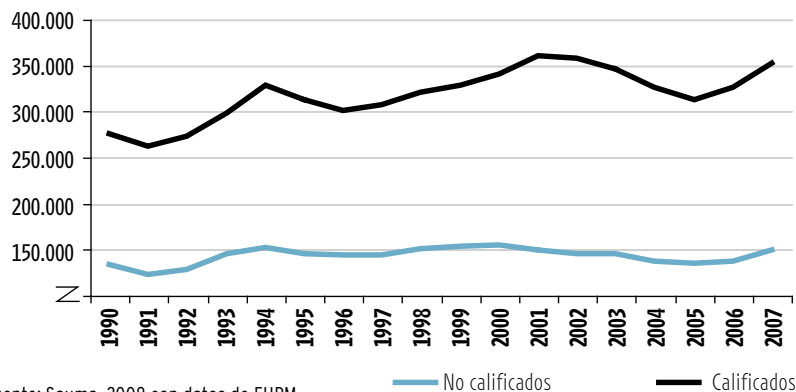
Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

GRAFICO 3.3

**Ingreso promedio real en la ocupación principal, por sector (colones de julio 2006)**

Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

GRAFICO 3.4

**Ingreso laboral promedio en la ocupación principal, según calificación (colones de julio 2006)**

Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

Por sectores, en el año 2007 el mayor aumento lo presentan los ocupados informales (no agropecuarios), con 10%, seguidos por los formales (no agropecuarios), con 7,6% y, finalmente, los agropecuarios con apenas 5,9%.

En lo que respecta a los ingresos laborales según calificación, tanto para los trabajadores calificados como para los no calificados se dio un aumento, en términos reales, en el año 2007, con respecto al año anterior, 8,2% y 9,0%, respectivamente; es decir, mayor para los no calificados. Al igual que por sectores, el ingreso laboral para la totalidad de trabajadores, en el año 2007, es el más elevado del período, pero no sucede lo mismo con los ingresos por calificación (gráfico 3.4). No obstante, el incremento de los ingresos laborales se empezó a erosionar por el aumento de la inflación, experimentada a finales del 2007 y primeros meses del 2008.

El comportamiento y análisis del mercado laboral, ha sido explicado, generalmente, desde una perspectiva de oferta, debido principalmente a la disponibilidad continua y sistematizada de información, mientras que el análisis de la demanda ha sido un tema poco tratado. El siguiente tema especial, pretende aportar al conocimiento de las demandas que tienen los empleadores y la oferta institucional desplegada.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO**

Véase Sauma, 2008, en

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Tema especial: El desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores**

**¿Qué se dice de la demanda de trabajo?**

Las altas tasas de crecimiento que ha venido experimentando la economía costarricense en los últimos años, han generado, en algunos sectores productivos, presiones de demanda por trabajadores calificados y no calificados, específicamente en los sectores de la

construcción, la agricultura, el turismo, servicios (*call centers*, servicios médicos, desarrollo de *software*, entre otros) y en el sector de manufactura liviana para la exportación. La presión que, en el último año, ha ejercido el sector empresarial en busca de soluciones a la escasez relativa de trabajadores para ciertos puestos y ocupaciones, unido a un estilo de desarrollo donde, cada día es más importante dentro de este esquema, la calidad y cantidad de mano de obra obliga a examinar detenidamente el problema. Desafortunadamente, no existen cifras suficientes ni estudios profundos que analicen, desde esta perspectiva, la problemática del mercado de trabajo costarricense. Es por eso que, con el fin de profundizar el conocimiento de este tema en este Informe, se optó por complementar la escasa información disponible con entrevistas realizadas a informantes claves, como elementos metodológicos del proceso de investigación.

En los sectores de la construcción y la agricultura pareciera muy evidente la escasez relativa de mano de obra en el país. Los salarios más elevados que ofrece la construcción, producto del auge inmobiliario en Guanacaste y el Pacífico Central, motivan la migración del peón agrícola hacia el sector construcción. Pese a este movimiento, la necesidad de mano de obra parece insatisfecha, pues la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) estimó, en el 2006, que se requerían casi 60.000 trabajadores adicionales para el año 2008 y 77.000 para el año 2009 para las regiones de Guanacaste y Pacífico Central<sup>8</sup>. Sin embargo, no se dispone de un detalle del perfil de trabajadores que requiere el sector. La Cámara de Agricultura también indica que hay escasez de mano de obra en el agro, mas no maneja un dato exacto de cuántos trabajadores se requieren, ni su perfil.

Según la encuesta elaborada por Cinde en octubre del 2006, el 73% de las “empresas Cinde”<sup>9</sup> tienen dificultades para encontrar recursos humanos que se ajuste a sus necesidades. Además, la encuesta trimestral de negocios *Pulso Empresarial* que realiza la Unión de

Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep, 2006) señala, para el cuarto trimestre del 2006, que de acuerdo con el criterio del 39% de los empresarios consultados, los técnicos medios eran los trabajadores que más escaseaban, seguidos por los profesionales universitarios con el 30% y el trabajo no calificado con el 18%. Los resultados de la encuesta del primer trimestre del 2008 fueron muy similares, excepto en el caso del trabajador no calificado: el porcentaje de empresarios que dijo era difícil conseguirlos pasó del 18% al 24%. Los empresarios del sector turismo manifestaron mayores dificultades para conseguir técnicos medios (siete de cada diez dicen tener problemas para encontrar personal), seguidos por los del sector industrial y los del sector servicios. Los resultados de la encuesta de Uccaep, son similares a los del estudio *Paradoja sobre la escasez de talento en el mundo*, elaborado por Manpower (2007). Mientras en el mundo el 41% de los empleadores entrevistados manifiesta tener dificultad para cubrir ciertos puestos, debido a la falta de talento apropiado disponible en el mercado laboral, en Costa Rica ese porcentaje fue del 93%, seguido por México con un 82% y Nueva Zelanda con un 62%.

Entre los empresarios existe consenso sobre los principales problemas detectados: poca oferta y falta de destrezas. El problema de una oferta insuficiente se ha agravado en Costa Rica con el paso del tiempo, pues mientras en la encuesta de la Uccaep, correspondiente al cuarto trimestre del 2006, el 17% de los empleadores señalaron este problema, en la encuesta del primer trimestre del 2008, prácticamente se duplicó ese porcentaje (32%). En relación con el tema de las destrezas, se consultó sobre la pertinencia de los planes de estudio, en los diferentes niveles educacionales, en relación con los requerimientos de formación de sus empresas, y más del 54% respondió que sí, tanto en la educación universitaria como en la educación técnica. Pero señalan la falta de destrezas específicas que complementen esa formación académica. Las principales deficiencias apuntadas por los empleadores son el manejo del inglés y la falta

de capacidad para la toma de decisiones y la resolución de problemas concretos. En posiciones más técnicas el nivel de inglés está referido a la capacidad para leer manuales e instrucciones simples, mientras que las capacidades de lógica y toma de decisiones tienen que ver con formación en fundamentos matemáticos.

En la encuesta de Uccaep del primer trimestre del 2008, también se consultó sobre las razones que dificultan conseguir personal según un perfil específico. La poca oferta fue señalada por el 70% de los empresarios en el caso de técnicos medios y profesionales universitarios, mientras que al referirse a los trabajadores no calificados se señaló la falta de destrezas (54%).

Ante la carencia de datos precisos y estadísticamente confiables sobre el tipo y cantidad de mano de obra requerida, se conversó con diferentes actores claves<sup>10</sup> acerca de su percepción en relación con aquellas profesiones, actividades u oficios, donde se presenta esa escasez relativa de mano de obra. Este ejercicio permitió identificar y segmentar dicho faltante según su perfil, aunque la cantidad requerida continúa siendo un tema sin resolver.

En cuanto a los profesionales, el faltante se concentra en las ingenierías (civil, mecánica, eléctrica, tecnología y sistemas de información, telecomunicaciones), gerencia de proyectos, personal para *call centers*<sup>11</sup> y contadores (estos dos últimos con requisito del idioma inglés). En lo referente a los técnicos, faltan electricistas, técnicos en refrigeración, mecánicos, electromecánicos y mecánicos de precisión. En el sector de la construcción destaca la carencia de soldadores, albañiles, fontaneros, peones de construcción, conductores de vagoneta y conductores de excavadoras, así como maestros de obras y hojalateros. En el sector de servicios, específicamente en turismo, el faltante es de *chefs* y salones. En el caso de los guías turísticos, los empresarios consideran que no cuentan con la preparación suficiente para las demandas del sector; prefieren los graduados de la carrera de Biología, por su dominio de la biodiversidad del país.

La encuesta de escasez de talento, elaborada por Manpower, sirve también como referencia para precisar dónde está el faltante de talento<sup>12</sup>. Los primeros diez puestos son, en orden de mayor a menor insuficiencia: personal de contabilidad y finanzas, operadores de producción, obreros, representantes de ventas, representantes de servicio de apoyo al cliente, oficios manuales calificados, operadores de maquinaria, técnicos, *chefs* y mecánicos.

Uno de los problemas más relevantes del mercado laboral en Costa Rica es la carencia de recurso humano con dominio del idioma inglés, pues supera la escasez absoluta de recurso calificado. Existe en el país una oferta relativamente abundante de profesionales subempleados, o con dificultades para optar por un puesto acorde con su formación, que podrían gozar de un mejor perfil de remuneración si hablaran inglés. Los informantes claves consultados consideran que si no se actúa con prontitud, el país podría estar limitando sus posibilidades de crecimiento. Cinde estima que, en los últimos tres años, se desaprovecharon al menos 6.000 puestos adicionales en el sector servicios, por carencia de personal bilingüe (Cinde, 2007).

### Algunos elementos acerca de la oferta institucional

Costa Rica cuenta con un conjunto de instituciones que tienen por mandato el fomento de las capacidades y destrezas de la fuerza de trabajo, tanto técnica como profesional. Entre ellas están el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y las universidades estatales, así como los colegios científicos y vocacionales y otros institutos de formación como el Centro de Formación de Formadores (Cefof), el Colegio Vocacional de Artes y Oficios (Covao), entre otros.

La encuesta de Uccaep del primer trimestre del 2007, consultó sobre la labor del INA. Aunque el 57% de las empresas manifiesta que cuenta con programas de formación continua para su personal técnico, tan solo el 43% utiliza los servicios del INA para capa-

citarlo. El grado de satisfacción de los servicios ofrecidos por el INA es alto entre los empresarios que los utilizan, de estos, el 51%, dice que son muy buenos y el 43% lo califica como bueno. Del grupo mayoritario de empresas que no utiliza al INA (57% del total), el 24% indicó que la principal razón es que sus programas no se adaptan a las necesidades de sus empresas. Además, señalan un horario poco conveniente (10%), dificultades de traslado desde los lugares de trabajo a los centros de formación (10%) y falta de interés (10%). Lo anterior revela dos segmentos empresariales totalmente diferentes.

Un aspecto importante de señalar es que el crecimiento en la matrícula<sup>13</sup> del INA es cada vez menor, situación que se observa desde el año 2001. Esto obedece a un decrecimiento en la cantidad de servicios ofrecidos, producto de una insuficiencia de docentes, factor que incidió con mayor fuerza en los últimos cuatro años. Además, el tamaño de la matrícula contrasta con una baja tasa de graduación. De un total de 198.346 matrículas en el 2007, únicamente se graduaron 3.655 personas, de las cuales 1.524 obtuvieron el grado de técnico y técnico especializado, y 2.011 el de trabajador calificado. Se calcula que de cada diez personas que se matriculan en el INA, seis llevan tan solo un curso y de estas, una tercera parte corresponde a gente que se matricula en el curso de manipulación de alimentos (E<sup>14</sup>: Sequeira, 2008).

Recientemente el INA realizó dos estudios para mejorar su oferta de formación y capacitación. En el estudio realizado sobre el sector de la construcción se identificó la necesidad de que el INA contrate personal docente calificado y lo distribuya, en función de las demandas regionales; además, debe adquirir equipos y tecnología de punta, diseñar nuevos programas de formación en los núcleos de tecnología de materiales, comercio y servicios, metalmecánica, electricidad y mecánica de vehículos, así como ofrecer el programa de certificación ocupacional a las empresas, coordinando el trabajo con las empresas del sector (INA, 2008a). Otro estudio elaborado por el

INA resalta la necesidad de ampliar y profundizar la oferta de capacitación en inglés así como lograr una mejora significativa en los cursos de capacitación en informática (INA, 2008b).

Otro tema que puede contribuir a paliar el problema de falta de mano de obra calificada en el corto plazo, es la certificación de competencias, que consiste en que un trabajador con experiencia, pero sin título, pueda obtener un certificado que lo acredite para el desempeño de una labor específica. El ente certificador en Costa Rica es el INA. Sin embargo, hay 9.000 solicitudes acumuladas de certificación de competencias que el INA no ha tramitado.

### Presión por contratación de inmigrantes en ocupaciones técnicas y profesionales

Ante el auge en los sectores turismo, construcción inmobiliaria y de tecnologías de comunicación, los empresarios privados han planteado abiertamente la necesidad de recurrir a la contratación de técnicos y profesionales del extranjero. Dichos sectores ya han venido contratando ese tipo de profesionales; sin embargo, muchos de ellos no cuentan con los permisos respectivos y su *estatus* migratorio es de turistas. Concretamente, la Cámara de Tecnologías en Información y Comunicación (Camtic) ha señalado la escasez de profesionales formados en computación e informática y algunas empresas han planteado ante el MTSS que permita el ingreso de profesionales extranjeros, sin que haya sido posible. Esto ha obligado, a algunas empresas, a abrir operaciones en otros países para poder ejecutar sus contratos. El faltante estimado de personal en TIC, durante el año 2007 fue de 2.300 personas (no incluye *call centers*), lo que implica que el sector dejó de percibir ventas estimadas por 71 millones de dólares en ese año<sup>15</sup>. Ante una demanda laboral que no logra ser cubierta por la oferta nacional, la “migración estratégica” se ha planteado como una opción de mediano y largo plazo para Costa Rica. No obstante, el tema amerita una discusión más profunda, que incluya las implicaciones que la migración tiene sobre el mercado

laboral y sobre las remuneraciones en el mediano y el largo plazo.

### Desafíos del mercado laboral

Un punto de partida para enfrentar los desafíos del mercado laboral costarricense es la generación de información útil y oportuna que alimente la investigación, el análisis y la toma de decisiones<sup>16</sup>. A partir de la disponibilidad de información confiable debe definirse una política pública en materia de empleo, capaz de articular los esfuerzos en materia laboral, migratoria, fiscal, educativa, comercial y de fomento de las inversiones. Actualmente las acciones son insuficientes y dispersas, carecen de una coordinación interinstitucional que tenga como objetivo lograr una mayor correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo en el corto, mediano y largo plazo. Una situación similar se presenta en el sector privado, donde diferentes instituciones actúan sin mayor coordinación entre sí para resolver el problema, incluso, existen empresas individuales que desarrollan programas específicos, sin que exista un abordaje integral de la problemática.

La población que no estudia ni trabaja es del orden de 200.000 personas. Se trata básicamente de jóvenes entre 12 y 24 años que por diferentes motivos, desertaron de la educación regular y carecen de experiencia y de los conocimientos necesarios para incorporarse al mercado laboral. Por eso se emplean en actividades temporales y mal remuneradas, lo que constituye una importante restricción a las pretensiones del país para mejorar sus estándares de distribución del ingreso y generación de oportunidades. El programa *Avancemos* que desarrolla la actual administración, pretende frenar el crecimiento de la población que deserta del sistema educativo. No obstante, hay un contingente de jóvenes que se ha ido acumulando durante años y que no se beneficia de programas de formación y capacitación.

Algunos sugieren que el INA es la entidad llamada a atender las necesidades de este grupo poblacional. Incluso la institución creó el Sistema Nacional de Formación Profesional (Sinafop),

dirigido justamente a atender las necesidades de esa población, y, a mediados del 2007, reformó algunos de sus programas y redujo los requisitos académicos. De la oferta de 1.206 servicios que brinda el INA, 42% poseen como requisito “saber leer y escribir”. Si se agrega el II Ciclo, esto suma el 74% de los servicios; en otras palabras, tres cuartas partes de los cursos que brinda el INA son accesibles para personas con sexto grado aprobado. Algunos de los principios de operación del Sinafop también consideran el desarrollo del “emprendedurismo” y hasta un fondo de capital de riesgo para nuevos empresarios. Esta es una buena iniciativa pero es fundamental, además, que el INA transforme su enfoque, de uno orientado a la oferta (ofrece los cursos que tiene estructurados, para los cuales cuenta con formadores y guías escritas) a otro orientado hacia la demanda, donde la formación trate de satisfacer la formación que los empleadores están requiriendo.

En esas circunstancias el costo de oportunidad que tiene esa población es mucho menor, en comparación con una situación en donde los potenciales interesados se encuentran laborando. Una política pública que pretenda atender a este importante sector del mercado laboral, debe ir acompañada del contenido presupuestario necesario para retener a estos jóvenes durante su proceso de formación, pues el retorno social de una mano de obra entrenada supera, con creces, la inversión.

La reconversión de la mano de obra es el camino más económico para contar, en un plazo relativamente corto, con una masa crítica de técnicos y profesionales mejor remunerados y contratados por las empresas que se establecen en el país. Costa Rica debería brindar una salida a los profesionales y técnicos que se han estado graduando en carreras de baja demanda laboral y donde la acción del Estado no ha sido efectiva, como para alertar sobre la oferta. Dicho grupo de profesionales y técnicos “a medio formar”, desde la perspectiva de la demanda, constituyen una inversión social que el país ha hecho y que se debe concluir.

Por otra parte, la orientación hacia la educación vocacional, así como el estímulo y la promoción de carreras técnicas y colegios técnicos es fundamental. No obstante, “actualmente, los técnicos podrían estar ganando más que un universitario pues la empresa es lo que requiere” (E: Quesada, 2008), pero lo cierto es que “los empresarios no quieren pagarle a los técnicos como técnicos, sino como bachilleres de colegio” (Sauma, 2008). Esto, en definitiva, desincentiva el estudio de una carrera técnica, pues el salario no resulta atractivo. Además, el técnico puede insertarse más rápidamente en el mercado laboral, y suplir, en un plazo más corto, las necesidades de las empresas.

En el nivel universitario también hay retos importantes. Es necesario promover la “empleabilidad” como variable relevante a la hora de seleccionar una carrera. Una masa muy importante de estudiantes, que no logran ingresar a las carreras que tienen cupo restringido, se enrolan directamente en carreras de gran saturación de mercado, muchas de ellas ligadas a las ciencias sociales, educación y administración de negocios. Paradójicamente, las universidades privadas tampoco ajustan la oferta que están generando y sus graduandos terminan pagando por una formación que tiene problemas y deficiencias en términos de “empleabilidad”. La falta de información sobre el quehacer de las universidades privadas es una preocupación señalada en diversas ocasiones.

Uno de los retos fundamentales para emprender la reconversión de la fuerza laboral exige la formación y actualización de los formadores. El pasar de un enfoque de oferta a uno de demanda obliga a realizar, primero, un esfuerzo por identificar las áreas técnicas y vocacionales por desarrollar, y una vez identificadas, a reeducar a los educadores que impartirán dicha formación. Este es uno de los aspectos más complejos, donde las instituciones responsables, van a requerir ayuda, incluso de la cooperación internacional. En particular, transformar el perfil institucional a uno orientado hacia la ciencia y la tecnología, en función de la demanda, constituye un esfuerzo mayúsculo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EL MERCADO LABORAL COSTARRICENSE**

Véase Angulo, y Mata, 2008, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Fuerte reducción en la pobreza en el 2007, pero con un aumento en la desigualdad

El mayor empleo, los mejores salarios de los informales no agropecuarios y de los no calificados y el impacto de las transferencias monetarias del Régimen No Contributivo (RNC) hicieron que el año 2007 fuera un año especialmente importante en la reducción de la pobreza, definida como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios, que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas. Desde el año 1994, hasta el año 2006 la pobreza afectó a alrededor de un 20% de la población, sin embargo, en el 2007 se redujo a 16,7% de los hogares. Similar situación se presentó con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares cayó de 5,3%, en el 2006, a 3,3%, en el 2007. En términos absolutos, el número de hogares pobres se redujo de 234.898, en el 2006, a 202.220, en el año 2007, cifra muy superior a la de 150.000 hogares que se encontraban, en esa situación, en los años noventa lo que, obviamente, está relacionado con el crecimiento poblacional. Sin embargo, la reducción de los hogares en extrema pobreza, de 67.786, en el año 2006, a 45.588 en el año 2007, determina que la cantidad de hogares, en esa condición, sea la menor desde 1990, a pesar del crecimiento poblacional.

No obstante las cifras alentadoras en materia de pobreza, su sostenibilidad es cuestionable, por el incremento de la inflación en el año 2007, y la inflación proyectada para el 2008, así como la vulnerabilidad de los “no pobres” a la pobreza. En el 2007, además del 16,7% de hogares en situación de pobreza, un 13,1% de ellos se ubicaron en situación de vulnerabilidad, esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior 1,4 veces. Este último porcentaje no es muy diferente

al de los últimos años e, inclusive, es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que aunque los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no se alejaron significativamente de ella, y por eso se definen como hogares vulnerables.

El alto crecimiento de mejores oportunidades de empleo e ingreso, no lograron impactar la desigualdad, pues esta se incrementó nuevamente en el 2007. Como se ha documentado en Informes anteriores, el coeficiente de Gini muestra un fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso a partir del año 1997, con un incremento sostenido hasta el 2001, momento en que alcanza un máximo, luego inicia un lento proceso de reducción hasta el 2005, cuando asume un valor similar al de 1999, pero en los años 2006 y 2007 vuelve a aumentar (para más detalle sobre desigualdad y pobreza, véase el capítulo 2).

### El dinamismo económico también se acompañó de un mayor crecimiento del crédito en el sector privado

Aunque el Decimotercer Informe analizó el comportamiento del crédito al consumo y sus implicaciones en la economía, la relevancia del marcado dinamismo del crédito al sector privado en el 2007, merece nuevamente un espacio de atención.

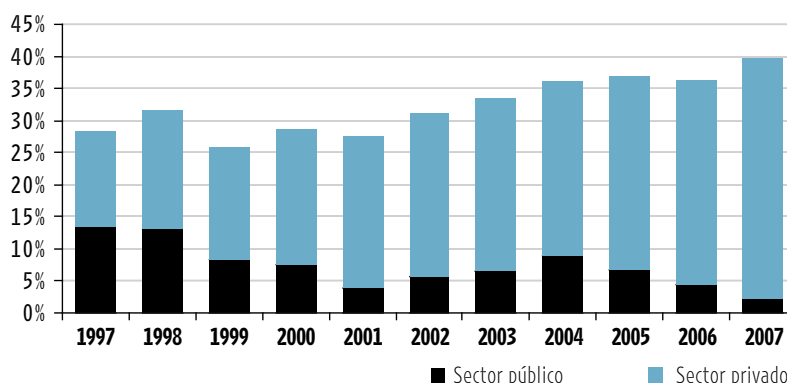
El crédito interno total aumentó 28,7% en el 2007, con respecto al 2006. Ese incremento es mayor que el promedio de los últimos diez años (20,8%). El sector privado creció 38,5%, cifra muy superior al promedio de los últimos diez años (27,7%), mientras que el crédito al sector público se redujo 42,2%, durante el 2007, por lo que tuvo la más baja participación en el mercado, durante los últimos diez años (gráfico 3.5). El alto crecimiento del crédito se debió a una significativa reducción de las tasas de interés, conjuntamente con las mayores facilidades de financiamiento para el crédito al consumo. La baja en la tasas de interés se tradujo en una reducción de la tasa básica pasiva (TBP), de 11,3% en diciembre del 2006 a 7,8% a finales del 2007. El descenso en las tasas de interés pasivas provocó una reducción de las tasas activas que, en promedio, pasaron del 22,7% al 17,3% entre el 2006 y el 2007.

### Expectativas, liquidez y tipo de cambio

En el campo financiero, la adopción de un nuevo régimen cambiario de bandas generó variaciones en las expectativas concernientes al valor del colón. Aprovechando las diferencias existentes entre las tasas de interés locales y las internacionales, los inversionistas decidieron tomar ventaja del arbitraje sobre las tasas de interés, para

GRÁFICO 3.5

#### Crédito interno neto total en relación con el PIB



Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

invertir en instrumentos financieros denominados en moneda local. Los inversionistas extranjeros generaron un aumento en la entrada de capital financiero al país, y una parte importante de los inversionistas y agentes económicos locales decidieron cambiar sus activos financieros de dólares a colones. La entrada de capitales del exterior ocasionó una apreciación nominal del 3,6%, durante el 2007. Como consecuencia del elevado flujo de capital financiero que ingresó al país y debido a que, bajo el régimen de bandas cambiarias, el Banco Central está obligado a comprar todo el excedente de divisas a un tipo de cambio determinado (el “piso” de la banda), durante el 2007 se produjo una acumulación de reservas monetarias internacionales netas por un monto ligeramente mayor a los 1.000 millones de dólares. La emisión de dinero que implica la compra de divisas por parte del Banco Central, generó una mayor presión inflacionaria, adicional a los aumentos de los precios del petróleo y de las materias primas en el nivel internacional. Todo lo anterior complicó la consecución de la meta de inflación fijada por el ente emisor (8%) en enero del 2007, que concluyó en un 10,8%.

En el transcurso del año, al ver que su objetivo de inflación peligraba, el Banco Central realizó ajustes en las tasas de interés, con el fin de desincentivar la entrada de capitales financieros. Ante la expectativa de una apreciación nominal del tipo de cambio, el diferencial entre las tasas pasivas en moneda nacional y en moneda extranjera, a fines del 2006, promovía la colonización de los activos financieros. El premio por invertir en colones era de 3,7% a finales de ese año<sup>17</sup>. Aún con el descenso de la tasa pasiva promedio, la apreciación *ex-post* del colón provocó que dicho premio fuera mayor durante el 2007 (8%).

En el 2007 el comportamiento de las tasas de interés locales continuó disminuyendo e, inclusive, las reducciones de esas tasas superaron la caída de las tasas de interés internacionales. Durante el periodo 1998-2006 la diferencia entre el comportamiento de la tasa básica pasiva calculada por el

BCCR y la tasa Libor<sup>18</sup> rondaba los 14 puntos porcentuales, valor que en el 2007 fue apenas de 2,5 puntos (gráfico 3.6).

La caída de la tasa de interés ocasionó una reducción de la TBP a 7,8%, a fines del 2007. Como la inflación fue del 10,8%, el rendimiento de los depósitos, en términos reales, fue negativo (cerca del 3%). La reducción en la TBP condujo a un descenso de las tasas activas, que en promedio pasaron del 22,7% al 17,3% entre el 2006 y el 2007. En términos reales se redujo de 12,1% al 5,8% durante el 2007. Ese nivel de la tasa activa promedio real es mucho menor que el promedio de los últimos diez años (12,7%). Los cambios en las tasas de interés propiciaron dos movimientos importantes en el sistema financiero costarricense. Por un lado, el aumento del premio por invertir en colones hizo que los inversionistas tendieran a cambiar sus depósitos en moneda extranjera por depósitos en moneda local. Por otro lado, el bajo nivel de las tasas de interés activas generó un incentivo para ahorrar menos y endeudarse más<sup>19</sup>.

La tendencia a cambiar depósitos en moneda extranjera por depósitos en moneda local provocó que la riqueza financiera denominada en moneda local aumentara de 53,8% a 61,2%, durante el 2007. Al mismo tiempo, el premio por invertir en colones se incrementó, y el premio por endeudarse en dólares también subió<sup>20</sup>. Esta situación se debería haber reflejado en un aumento de la proporción de créditos en moneda

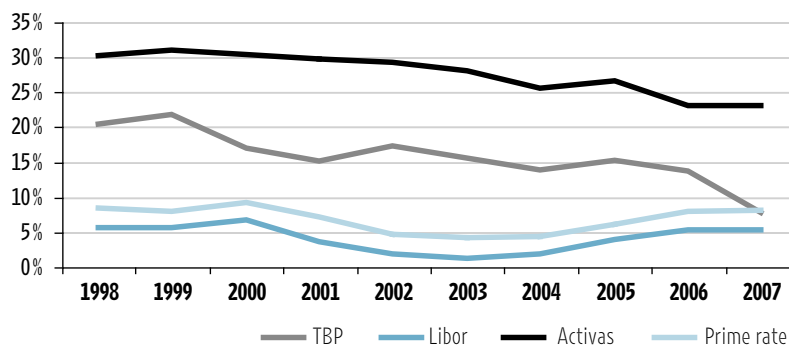
extranjera con respecto a la cartera total, lo que no ocurrió durante el 2007.

Los efectos de la disminución en las tasas de interés durante el 2007, se reflejaron en la reducción de los activos y de los depósitos de los bancos del Sistema Bancario Nacional en relación con el PIB, del 70,8%, en el 2006, al 67,2% (2007), y del 48,5% (2006) al 45,2% (2007), respectivamente, así como en un incremento del crédito bancario total en relación con el PIB de 36,3%, en el 2006, al 39,7%, en el 2007. Una posible explicación es el hecho de que la Superintendencia de Entidades Financieras (Sugef) haya venido reforzando sus normas prudenciales en los últimos años, y obligando a las entidades financieras a medir, de una mejor manera, el riesgo que implica hacer préstamos en dólares a deudores que no generan divisas. Incluso, la Sugef ha impuesto a las entidades financieras la necesidad de aumentar las provisiones sobre los créditos otorgados, en moneda extranjera, a no generadores de divisas.

Para que los bancos hayan podido prestar más a sus clientes, sin que se haya dado un aumento importante en los depósitos que manejan del público, la composición de sus pasivos tiene que haber cambiado significativamente. Tanto los bancos privados como los bancos estatales obtuvieron buena parte de los recursos que prestaron, por medio de un aumento en la captación que hicieron de los recursos del público. Sin embargo, dicha captación alcanzó para cubrir

GRAFICO 3.6

### Evolución de las tasas de interés locales e internacionales



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

solamente el 68% y el 62% del crédito otorgado, en los bancos estatales y privados, respectivamente<sup>21</sup>. En el caso de los estatales, el resto de los recursos destinado a préstamos provino, fundamentalmente, de una reducción de las inversiones que los bancos tenían con el Gobierno (bonos fiscales), así como en títulos en el extranjero. Esta disminución de inversiones se puede explicar por las bajas tasas de interés promovidas por el Banco Central, por la importante disminución en las necesidades de financiamiento del Gobierno Central (al tener un superávit financiero), y por el aumento en el premio por invertir en colones. Los bancos privados obtuvieron, en su mayoría, recursos adicionales para cubrir los préstamos al sector privado, mediante préstamos en el exterior. En este caso, la explicación es el mayor premio por endeudarse en dólares, combinado con un mayor ligamen de la banca privada con las grandes corporaciones financieras internacionales<sup>22</sup>.

### Tema especial: Efectos del crédito sobre la economía en el mediano y el largo plazo

El análisis del crecimiento del crédito en el sector privado y su contribución al desarrollo requiere examinar la forma en que este se ha distribuido entre los diferentes sectores de la economía, y determinar si algunos sectores están recibiendo crédito en forma desproporcionada en relación con su

participación dentro de la economía o con respecto al dinamismo demostrado en los últimos años. Si algún sector estuviera recibiendo mucho más crédito del que le corresponde, podrían gestarse desequilibrios en el sistema financiero, porque podría suceder que el crédito otorgado no corresponde a la capacidad de pago de los deudores, lo que podría, transformarse eventualmente, en riesgos importantes para las instituciones financieras. Asimismo, si algún sector está recibiendo menos crédito del que le corresponde, podría reflejar deficiencias en el grado de “bancarización” del país, en el sentido de que dicho sector no estaría recibiendo la atención adecuada por parte del sistema financiero nacional.

Las estadísticas sobre crédito por sectores no reflejan, necesariamente, el uso que se le da, pero al menos brindan una idea sobre las actividades que han sido financiadas por la banca<sup>23</sup>. Las tasas de crecimiento del crédito destinado a los principales sectores de la economía fueron más uniformes durante el 2007, que en años anteriores. Así, por ejemplo, mientras que durante los últimos diez años (1996-2006) la diferencia entre el sector de menor crecimiento (agropecuaria, 12,2%) y el de mayor crecimiento (vivienda y construcción, 46,1%) es de 33,9 puntos porcentuales, durante el 2007, la dispersión de las tasas de crecimiento entre las mismas actividades, fue de 15 puntos porcentuales. Esto significa que el aumento del crédito

otorgado por las entidades bancarias se repartió de manera más uniforme entre todos los sectores, y que todos lograron obtener tasas de crecimiento relativamente altas, mayores que el promedio de los últimos diez años, en las áreas más importantes de la economía. Los grupos que han mostrado un mayor incremento del crédito recibido en los últimos diez años, y el 2007 no es la excepción, son los relacionados con el mercado inmobiliario (vivienda y construcción), el sector servicios (comercio, servicio y turismo) y el sector de consumo. Los ámbitos productivos tradicionales, como el agropecuario y el industrial, se han quedado rezagados, con respecto a los demás, en la estructura del crédito del Sistema Bancario Nacional (cuadro 3.10).

La pérdida de importancia relativa del agro se puede justificar parcialmente en el menor dinamismo que ha mostrado, su participación en el PIB pasó del 17,1%, en el año 1998, a 15,5%, en el año 2007. Al medir el crédito otorgado al sector agropecuario con respecto a la producción del sector, se observa una estabilidad relativa en los últimos diez años, alrededor del 16%. Por otra parte, mientras que el sector industrial se ha mantenido activo dentro de la producción total (alrededor del 22% del PIB), su participación en el crédito otorgado ha descendido significativamente, de 14,8%, en 1998, a 7,0%, en el 2007. De ahí que, la relación entre el crédito al sector industrial y su producción, se ha mantenido durante los últimos diez años, alrededor del 12% (cuadro 3.11). Como el sector industrial ha aumentado su producción al mismo ritmo que el resto de la economía, su pérdida de participación dentro del sistema bancario no puede justificarse por la falta de dinamismo del sector. Una posible explicación es que buena parte de su actividad está asociada con empresas transnacionales que no utilizan el crédito local para financiar sus operaciones.

Como se explicó anteriormente, el sector que ha mostrado la mayor tasa de incremento del crédito durante los últimos diez años es el de vivienda y construcción (39,6%). De igual manera,

CUADRO 3.10

#### Tasas de crecimiento del crédito del Sistema Bancario Nacional, según sectores (porcentajes)

|                               | 2005 | 2006 | 2007 | Promedio |
|-------------------------------|------|------|------|----------|
| <b>1996-2006</b>              |      |      |      |          |
| Total                         | 28,9 | 27,7 | 38,7 | 25,7     |
| Industria                     | 20,1 | 19,8 | 30,6 | 15,0     |
| Agropecuaria                  | 38,7 | 9,4  | 28,5 | 12,2     |
| Vivienda y construcción       | 26,5 | 32,0 | 43,4 | 46,1     |
| Comercio, servicios y turismo | 33,3 | 32,3 | 42,6 | 24,0     |
| Consumo                       | 21,1 | 20,7 | 35,1 | 29,6     |
| Otras actividades             | 90,4 | 43,9 | 22,9 | 37,5     |

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

CUADRO 3.11

**Crédito total por sectores, en relación con el PIB**  
(porcentajes)

|                                  | 1998 | 2002 | 2007 |
|----------------------------------|------|------|------|
| Crédito privado/PIB              | 18,5 | 25,4 | 36,6 |
| Industria/PIB                    | 2,7  | 2,7  | 2,5  |
| Agropecuario/PIB                 | 1,9  | 1,6  | 1,5  |
| Vivienda y construcción/PIB      | 3,2  | 6,5  | 11,9 |
| Comercio, servicio y turismo/PIB | 5,4  | 7,2  | 11,0 |
| Consumo/PIB                      | 4,8  | 6,7  | 8,0  |
| Industria/PIB industrial         | 12,4 | 12,2 | 11,0 |
| Agropecuario/PIB agropecuario    | 17,1 | 16,1 | 15,5 |

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

el aumento del crédito para este sector, durante el 2007, es el más alto de todos (43,4%).

En términos de participación en el crédito total, el área de vivienda y construcción ha pasado de un 17,4%, en 1998, a un 32,4%, en el 2007. Con respecto a la producción nacional, este sector recibió crédito equivalente al 3,2% del PIB en 1998, mientras que en el 2007, ya había subido a 11,9%. O sea, en diez años prácticamente se triplicó el nivel de profundización bancaria, en términos de crédito, para vivienda y construcción. Varios factores pueden haber influido sobre este fenómeno. Por un lado, se debe tomar en cuenta que, hacia 1998, la atención del sistema bancario al sector vivienda se podía considerar baja, debido a la carencia de instrumentos de financiamiento de largo plazo y al elevado nivel de las tasas de interés reales en colones (alrededor de 18%). Durante ese año, las opciones existentes en el mercado bancario, para financiar activos de largo plazo en moneda local, eran muy escasas. Conforme la economía costarricense logró estabilizar el nivel de inflación alrededor del 10%, con un tipo de cambio relativamente predecible (gracias al sistema de mini-devaluaciones), el sistema bancario empezó a ofrecer más instrumentos de crédito de largo plazo, especialmente denominados en moneda extranjera. En el 2007, la oferta de crédito para vivienda ya era muy variada, con plazos de hasta 30 años, con tasas

de interés fijas (al menos para parte del plazo), créditos denominados en unidades de desarrollo, entre otros.

Por otro lado, el dinamismo mostrado por el sector de vivienda y construcción, especialmente en los años más recientes, ha provocado que los bancos le pongan más atención. El valor agregado de la construcción, ha crecido particularmente a tasas del 18,2%, en el 2006, y de 22,4%, en el 2007. Buena parte de este “boom” inmobiliario está relacionado con la entrada de capital extranjero, especialmente en la zona costera del Pacífico, tanto en Guanacaste como en Puntarenas. A pesar de que la mayor parte de los extranjeros no requieren de crédito de la banca local para realizar sus inversiones, las compañías constructoras relacionadas con estos proyectos sí se están financiando por medio del Sistema Bancario Nacional. De hecho, el crédito al sector construcción creció en 67,4% y 61,9% en los últimos dos años.

El segundo sector que ha mostrado mayor dinamismo en el crecimiento del crédito, durante el período de análisis, es el relacionado con el comercio y los servicios (comercio, servicios y turismo). El crédito a este grupo se incrementó a un ritmo anual promedio de 29% entre 1998 y 2007, debe destacarse el aumento del crédito destinado al turismo, de 35% en promedio para el período. Durante el 2007, sin embargo, además del alto nivel del crédito otorgado al turismo, sobresalió el destinado

al sector de servicios, que se elevó al 57,4%, la segunda tasa más alta de crecimiento, después del crédito a la construcción. Aunque el otorgamiento del crédito a este sector no es tan alto como el del sector inmobiliario; la relación de crédito sobre el PIB para el comercio, servicios y turismo pasó de 5,4%, en 1998, a 11,0%, en el 2007.

Finalmente, dentro del análisis de la composición del crédito al consumo durante el período (1998-2007), cabe destacar que el crecimiento de este componente (24,2%) ha tenido un comportamiento ligeramente inferior al promedio del crecimiento anual del crédito total al sector privado (28,0%). De igual forma que lo observado en otros sectores de la economía, con excepción de la industria y del sector agropecuario, el crédito dirigido al consumo ha aumentado como proporción del PIB (de 4,8%, en 1998, a 8,0%, en el 2007).

Cabe destacar, además, que el crédito dirigido a las familias (consumo y vivienda, principalmente), es muy significativo para el sistema bancario. En el 2007, el 50% de los préstamos otorgados al sector privado fue dirigido a estas dos áreas. Ahora bien, el alza de los empréstitos otorgados a este grupo, durante el año pasado, fue muy similar al promedio: mientras el financiamiento total creció en 38,7%, el crédito al consumo y vivienda se elevó 35,1% y 40,9% respectivamente.

**Elevadas tasas de crecimiento del crédito ponen en riesgo el incremento en la liquidez**

Altas tasas de crecimiento del crédito, que no corresponden a un mayor proceso de “bancarización”, son usualmente fuente de preocupación para las autoridades; los bancos centrales se inquietan ante las posibles implicaciones sobre las presiones inflacionarias y sobre la Balanza de Pagos. Los posibles efectos de mediano plazo sobre la calidad de las carteras crediticias de sus supervisados son del mayor interés para las superintendencias de entidades financieras. Desde el punto de vista macroeconómico, el efecto multiplicador del crédito bancario genera un crecimiento en la oferta monetaria, el cual,

si no corresponde a un aumento de la demanda de dinero que lo acompaña, puede devenir en presiones inflacionarias. Incluso, en una economía abierta como la costarricense, esa presión también se puede manifestar sobre el tipo de cambio, ya sea por la apreciación real que se da como producto del aumento de la inflación, o mediante el incremento de la demanda de bienes importados.

Ahora bien, si el crecimiento del crédito obedeciera a un proceso de aumento en el nivel de “bancarización”, donde cada vez más agentes económicos tuvieran acceso al financiamiento del que antes carecían, sería más difícil que pudiera suceder una crisis financiera con altos niveles de inflación o de devaluación. Si el crédito cumple adecuadamente su función de intermediación, y contribuye, de manera significativa al aumento de la productividad, la producción se elevará, de manera simétrica, con el crecimiento de la demanda, y se eliminarán las presiones sobre la inflación o el tipo de cambio. Aún cuando el crédito esté dirigido a financiar un mayor consumo, la mayor demanda por bienes y servicios puede generar un incremento de la producción y nivelar la oferta con la demanda, sin que, necesariamente, crezcan los precios. El problema es que los tiempos de respuesta de la producción son usualmente más lentos que los aumentos de demanda, razón por la que se pueden presentar las presiones inflacionarias en el corto plazo. Alternativamente, puede ser que buena parte de la demanda adicional se canalice por medio de un aumento en las importaciones (por la incapacidad de la producción interna de satisfacerla), ocasione un crecimiento en el déficit de cuenta corriente y presione el tipo de cambio hacia una devaluación.

La elevación del crédito, durante el 2007, es la segunda más alta de los últimos diez años, en términos reales. Cuando se compara el aumento del crédito con el crecimiento de la producción, se observa que no hay una relación muy directa entre ellos (gráfico 3.7)<sup>24</sup>. También se pueden observar años en los que el PIB crece mucho, y el crédito, poco (1999), en otros momentos

ambas variables se han elevado (1998). No obstante, después del 2003, se produce un mayor acompañamiento entre el crecimiento del crédito y el del PIB. Sin que se quiera implicar una relación de causalidad, se observa que, a partir del año 2004, conforme la economía fue ganando dinamismo, el crédito se fue incrementando cada vez más. La excepción se da, precisamente en el 2007, cuando el PIB ya no se eleva tanto como el año anterior, y, sin embargo, sí se da un mayor fortalecimiento del crédito.

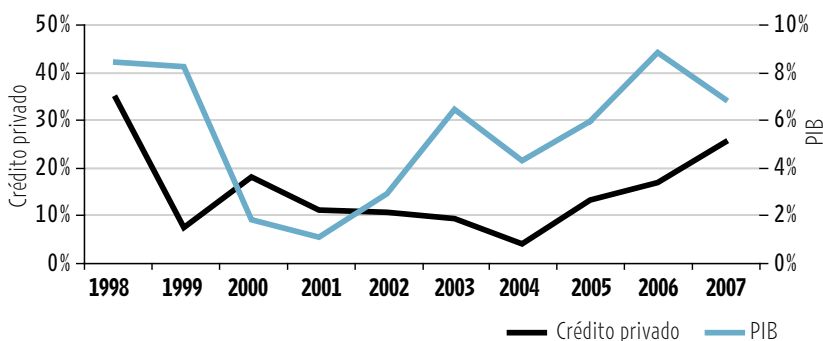
Del análisis comparativo entre el crecimiento del PIB y del crédito se puede inferir que, desde el punto de vista macroeconómico, no se visualiza un “desalineamiento” significativo durante el 2007. Aunque el ascenso del crédito es alto, está correspondido por el PIB, que se sitúa por encima de la media de los últimos años. Además, como se mencionó, los sectores que recibieron la mayor proporción del nuevo financiamiento se ubican entre los más dinámicos de la economía. La preocupación, sin embargo, es que los efectos de un elevado aumento del crédito en un año, se reflejen hasta el período siguiente. En ese sentido, es importante dar seguimiento al hecho de que mientras la economía muestra una menor tasa de crecimiento que el año anterior, el crédito ha superado en el 2007, la tasa alcanzada en el 2006. Ante un eventual impacto negativo del

descenso de la economía de Estados Unidos sobre la producción costarricense, se podrían estar incrementando los niveles de riesgo de la economía, y, particularmente, del sistema financiero si se da un ascenso en la morosidad. Una disminución podría generar un panorama en el cual el ingreso disponible de los costarricenses crezca mucho menos en los próximos años, que el promedio de los últimos años, reduzca la capacidad de pago de los deudores, con el consecuente aumento de riesgo de morosidad dentro del sistema financiero nacional. Pero además, un menor crecimiento de las exportaciones, del turismo y de la IED, podría presionar la Balanza de Pagos y, en consecuencia, el tipo de cambio.

Por otra parte una devaluación del colón provocaría un aumento en las cuotas de los préstamos (en colones) y elevaría una eventual morosidad de los préstamos denominados en moneda extranjera, para deudores no generadores de divisas. Si, al mismo tiempo, y como una posible reacción del Banco Central ante la devaluación del colón, las tasas de interés crecen, aumentará la presión sobre la capacidad de pago de los deudores en moneda nacional. Como se mencionó anteriormente, en virtud de que el nivel de las tasas de interés pasivas, en colones, fue negativo en términos reales, y de que las tasas activas estuvieron en niveles históricamente bajos en el 2007, es muy posible

GRAFICO 3.7

### Crecimiento real del PIB y del crédito al sector privado



Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

pensar en un escenario, en el futuro cercano, donde las tasas de interés aumenten significativamente. Bajo esas circunstancias se daría un aumento de la cuota de pago de los préstamos denominados en moneda nacional, casi en la misma proporción en que aumenten las tasas, y se elevaría el riesgo de morosidad dentro del sistema financiero. De hecho, cuando se cerró el presente Informe (julio, 2008), las tasas de interés habían aumentado.

Otro posible riesgo que conlleva una tasa de crecimiento de crédito elevado, desde el punto de vista microeconómico, tiene que ver con el proceso de selección de la cartera crediticia de parte de las instituciones financieras. Si se considera que el crecimiento promedio de las carteras de todos los bancos del Sistema Bancario Nacional fue de 38,7% en el 2007, se infiere que hubo algunas instituciones particulares que superaron con creces dicha tasa. De ahí que sea posible presumir que algunos de los riesgos potenciales de dichas carteras no hayan sido evaluados correctamente. Ante el aumento de la entrada de capitales financieros del exterior, junto con la escasa participación del Gobierno y del Banco Central en la colocación de bonos, los bancos experimentaron un aumento significativo en los fondos disponibles para prestar. Este hecho, que implicaba la existencia de pocas alternativas rentables para la

colocación del exceso de liquidez, puede haber provocado que las instituciones financieras decidieran “suavizar” sus condiciones de crédito. Incluso, en estas circunstancias es usual ver que las instituciones financieras recurren a mecanismos de crédito “novedosos” para atraer nuevos clientes<sup>25</sup>. En el caso específico del crédito para vivienda, la valoración de la propiedad por hipotecar puede ser un elemento en el cual las instituciones podrían incurrir en errores.

Los datos de morosidad en el sistema financiero nacional durante el 2007, a pesar del contexto internacional de crisis de la economía estadounidense, han disminuido. El porcentaje de cartera al día, sobre la cartera total para todas las entidades financieras aumentó de 91,8% a 93,0%, entre el 2006 y el 2007 (cuadro 3.12). Con excepción de los bancos privados, los demás tipos de instituciones financieras también mejoraron la atención de su cartera. De igual manera, los principales sectores económicos mostraron mejores índices de pago al día en los créditos. Los únicos grupos donde la mejora en el porcentaje de cartera al día no es tan notoria como en los demás casos, están representados por el de consumo, que apenas aumenta de 87,3% a 87,7%, entre el 2006 y 2007, y el de comercio, servicio y turismo, que mejora en el 2007, pero termina con un índice menor que en el 2005.

No obstante, los datos de cartera al día no reflejan necesariamente, los riesgos a los que se están enfrentando las entidades financieras, o los que podrían enfrentar ante cambios en los parámetros económicos. Es más, es previsible que en un año de alto crecimiento del crédito, los índices de cartera al día mejoren, por simple cálculo matemático. Al poco tiempo de otorgados los créditos, es menos probable que estos entren en mora que después de que haya transcurrido cierto tiempo, por lo que, en un principio, el porcentaje de cartera al día, sobre cartera total, mejora. Con el tiempo, sería de esperar que ese porcentaje se deteriore, y aún más, si los riesgos esbozados en esta sección se materializan: ¿qué tan grave puede ser este deterioro? Dependerá de cuán grandes sean los cambios en el entorno económico, y de qué tanto puedan haber “suavizado” las instituciones financieras su análisis de riesgo al otorgar los créditos, en un ambiente de alto crecimiento del crédito.

Ante el panorama de un posible aumento del riesgo de la cartera de las instituciones financieras, en lugar de mejorar los indicadores de calidad de cobertura del riesgo crediticio, tanto los bancos estatales como los privados desmejoraron en el 2007. La estimación de cobertura que hacen los bancos, con respecto a la cartera vencida, disminuyó para ambos tipos de bancos. En los estatales, la estimación pasó de ser 2 veces, la cartera vencida en el 2006, a 1,7 veces en el 2007, mientras que para los privados pasó de 1,5 a 1,4 veces en los mismos años (cuadro 3.13). De igual manera, la relación cartera vencida menos estimación sobre patrimonio (grado de exposición del patrimonio ante posibles pérdidas por morosidad) disminuyó para ambos tipos de bancos. En otras palabras, ante el elevado aumento de la cartera de crédito, los bancos no han mejorado las coberturas, por los posibles riesgos adicionales en los que pueden estar incurriendo.

Del análisis de la evolución del crédito en Costa Rica, durante el 2007, se desprende que, aunque este proceso se ha acompañado de un alto crecimiento del PIB, surgen retos importantes para

CUADRO 3.12

**Cartera crediticia al día con respecto a la cartera total, según tipo de institución financiera y actividad (porcentajes)**

|                                    | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Total del sistema financiero       | 91,4 | 91,8 | 93,0 |
| Bancos estatales y creados por ley | 89,0 | 89,9 | 92,3 |
| Bancos privados                    | 95,9 | 95,5 | 94,2 |
| Entidades financieras y otros      | 87,9 | 86,7 | 92,6 |
| <b>Sector</b>                      |      |      |      |
| Industria                          | 94,2 | 91,3 | 98,5 |
| Agropecuaria                       | 97,0 | 95,6 | 98,3 |
| Vivienda y construcción            | 87,5 | 89,7 | 92,3 |
| Comercio, servicio y turismo       | 97,5 | 95,9 | 97,2 |
| Consumo                            | 86,3 | 87,3 | 87,7 |

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos de la Superintendencia de Entidades Financieras.

CUADRO 3.13

**Indicadores de calidad de la cobertura de riesgo crediticio, para bancos estatales y privados (porcentajes)**

| Indicador                                 | 2005 | 2006 | 2007 <sup>a/</sup> |
|-------------------------------------------|------|------|--------------------|
| Estimación/cartera vencida <sup>b/</sup>  |      |      |                    |
| Bancos estatales                          | 1,9  | 2,0  | 1,7                |
| Bancos privados                           | 1,5  | 1,5  | 1,4                |
| (Cartera vencida – estimación)/patrimonio |      |      |                    |
| Bancos estatales                          | -5,8 | -6,5 | -4,6               |
| Bancos privados                           | -4,6 | -3,8 | -3,1               |

a/ Setiembre 2007.

b/ Número de veces.

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

mantener la sostenibilidad del sistema financiero. Una parte importante del crecimiento del crédito, durante el 2007, fue producto de un mayor financiamiento externo por parte de los bancos comerciales, y el hecho de que la economía mundial, y particularmente la de Estados Unidos, se esté desacelerando, implica que es poco probable que dicho aumento se pueda sostener en niveles tan altos durante los próximos años. Además, el manejo de la política monetaria y cambiaria del Banco Central se torna complicado, sobre todo en un ambiente de régimen cambiario semi-fluctuante (bandas cambiarias o flotación administrada), junto con altas tasas de crecimiento del crédito. Al querer limitar los movimientos del tipo de cambio dentro de su nuevo régimen, el Banco Central no ha podido evitar el problema de la “Trinidad Imposible”: sigue tratando de bajar la inflación y controlar el tipo de cambio, con una cuenta de capitales abierta. Ante la acumulación de Reservas Internacionales, el Banco Central, emitió más dinero del que era compatible con su meta inflacionaria y propició un elevado crecimiento del crédito, mediante tasas de interés negativas en términos reales.

La menor disponibilidad de recursos crediticios, junto con una eventual elevación de las tasas de interés y una devaluación del tipo de cambio, en un ambiente de menor crecimiento económico, podrían llevar, a muchos deudores, a tener problemas de pago.

Si a esto se agrega un deterioro de las carteras crediticias de los bancos, el reto para los próximos años será mantener la estabilidad del sistema financiero costarricense. En ese sentido, el manejo de la nueva política cambiaria, que pretende el Banco Central, y que se fundamenta en una flotación administrada es una complicación adicional. Las primeras experiencias relativas a las fluctuaciones del tipo de cambio han demostrado que el mercado cambiario costarricense es muy pequeño, y que existen en él participantes de gran tamaño (muchos de ellos de carácter público). Si a esto se agrega el hecho de que pueden existir asimetrías de información en el mercado, las fluctuaciones del tipo de cambio podrían ser grandes en el futuro cercano, lo que complicaría aún más, la estabilidad del sistema financiero, sobre todo por el alto grado de dolarización que aún persiste en él.

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO EN COSTA RICA**

Véase Mesalles, 2008a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**La vulnerabilidad de la economía costarricense se acentúa en el actual contexto internacional**

La alta dependencia del mercado de los Estados Unidos para las exportaciones y la inversión extranjera directa pueden tener efectos significativos sobre la economía costarricense, en

razón de la desaceleración de la economía estadounidense, motivada por la crisis hipotecaria (denominada *subprime*), cuya profundidad y duración todavía son desconocidas.

Uno de los efectos negativos que podría tener la desaceleración del crecimiento de Estados Unidos está ligado a las remesas de los inmigrantes. Aunque para Costa Rica las remesas no constituyen una fuente significativa de divisas, su importancia ha venido en aumento en los últimos años y estas son fundamentales para los otros países centroamericanos, que son socios comerciales del país. Como una buena parte de los inmigrantes centroamericanos están ligados al sector construcción en Estados Unidos, y este es uno de los sectores directamente afectados por la crisis hipotecaria, es de esperar que el crecimiento de la demanda de estos países disminuya y, por ende, las exportaciones de Costa Rica al resto del área podrían verse afectadas.

Adicionalmente, la desaceleración de la economía estadounidense podría tener un efecto adverso sobre la IED que ingresa al país, pues como se ha venido señalando, es la principal fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente, aunque existen razones que pueden matizarla. Aunque se reconozca que la desaceleración de la economía de Estados Unidos afectará negativamente el crecimiento mundial, existen otros países cuya demanda interna viene impulsando al resto del mundo: China, India, Rusia y Brasil. Esto puede ocasionar que la crisis mundial, que muchos han vaticinado, pudiera ser más corta y menos profunda de lo previsto. Además, la demanda externa tenderá a crecer menos en el plazo inmediato, una recesión corta y poco profunda podría inducir a muchas empresas a no postergar o a desechar la decisión de instalar sus operaciones en países emergentes. Las decisiones de inversión extranjera tienden a ser de largo plazo y se ven afectadas, únicamente de manera marginal, por los “vaivenes” de los ciclos económicos.

Existe, además, el riesgo de una disminución en la inversión que se ha venido dando en el sector inmobiliario,

y que ha constituido uno de los principales dinamizadores de la economía costarricense en los últimos años. Como el ciclo de menor crecimiento de la economía norteamericana, empezó con una crisis hipotecaria, se podría esperar que las inversiones ligadas a los bienes raíces se contraigan fuertemente. Sin embargo, una buena parte de esas inversiones inmobiliarias pertenecen al mercado de mayores ingresos, que, en general, no requieren de crédito, por lo que existe la posibilidad de que estos no se vean afectados por las restricciones de liquidez en el sistema financiero. Aún así, es de esperar que el resultado neto en el sector inmobiliario costarricense sea el de un menor crecimiento, es decir, el efecto sobre la economía real costarricense sería el de un menor crecimiento en el sector construcción (Mesalles, 2008b).

En efecto, se observa una desaceleración de la actividad económica del país (BCCR, 2008b). Cifras preliminares del primer semestre del año 2008, señalan un crecimiento anual menor del PIB; no obstante, la desaceleración observada obedece a una disminución de las actividades productoras de bienes y no a las actividades relacionadas con los servicios. Esa disminución está relacionada con las exportaciones que, según cifras preliminares, entre mayo del 2007 y el mismo mes del 2008, crecieron 8,3%, cifra inferior al 16% observado en los mismos meses del 2006 y 2007 (variación interanual).

En comparación con otros países de América Latina, Costa Rica muestra una mayor dependencia del comportamiento de la economía estadounidense; sin embargo, la economía costarricense presenta hoy algunas condiciones que le permiten enfrentar desaceleraciones de la economía estadounidense mejor que en el pasado. Alrededor del tema de la dependencia, se ha planteado un debate sobre la capacidad de la región para enfrentar estas situaciones adversas (recuadro 3.3).

### Estabilidad y solvencia económicas

En contraste con los años anteriores y pese a la apreciación del tipo de cambio, en el 2007 la inflación nuevamente superó el 10%. El paso al régimen de bandas cambiarias, el excedente de divisas en el mercado y la apreciación del colón hicieron evidente la imposibilidad del Banco Central para resolver el problema de la “trinidad imposible”: un banco central que opera en una economía con la cuenta de capitales abierta, sin poder alcanzar el objetivo de mantener un determinado nivel de tipo de cambio y, al mismo tiempo, controlar la inflación. A lo anterior se agrega el incremento de la factura petrolera y de los precios internacionales de los alimentos, todo lo cual contribuyó a un deterioro de la cuenta corriente. El déficit en esta última se financia con los ingresos de la inversión extranjera directa y las divisas generadas por el turismo, que en el 2007 volvieron a aumentar. Esto permitió superar el déficit y acumular reservas monetarias internacionales, lo que a su vez le sirvió al Banco Central para sostener el tipo de cambio en la banda inferior; ello sin embargo, presionó al alza de la inflación.

La mayor inestabilidad interna y externa contrastan con la solvencia fiscal que se logró en el 2007. Por primera vez, en más de cuarenta años, las finanzas públicas fueron superavitarias. El déficit del sector público consolidado y del Gobierno Central se tornaron en superávit, del 0,8% del PIB y del 0,6% del PIB, respectivamente. El logro de los superávit en las finanzas públicas se debió al crecimiento económico, que se tradujo en una mayor recaudación fiscal, pero además, a la mejora significativa de la administración tributaria porque se redujo la evasión fiscal. La carga tributaria llegó al 15% del PIB y la deuda pública, como porcentaje del PIB, se redujo, lo que propició mayores grados de libertad para aumentar el gasto público en inversiones en infraestructura y en el campo social. De esa manera se logró reducir el déficit fiscal, contrariamente a lo sucedido en años anteriores, cuando esta situación obedeció especialmente, a la contención del

gasto público. Sin embargo, la sostenibilidad de este logro en el tiempo, supone una mejoría aún mayor en la recaudación, condición difícilmente alcanzable con el control de la evasión. La necesidad de la reforma fiscal, justificable desde una perspectiva de la equidad de los aportes (los impuestos directos solo contribuyen un 31% a la recaudación total, en el 2007), fue evidenciada por la consecución de ingresos adicionales necesarios para enfrentar, por un lado, la brecha de inversión acumulada y, por otro, la inflexión de las condiciones propias de un contexto internacional complejo como el que se está experimentando desde finales del 2007.

### La inflación retoma su alto nivel de crecimiento y se aleja de las aspiraciones de estabilidad económica

En el Decimotercer Informe se documentó que el 2006 fue el año de menor inflación de la última década (9,4%) sobre todo por la disciplina fiscal, las bajas en las expectativas inflacionarias, así como la reducción de la tasa de crecimiento de los precios del petróleo y del café. Sin embargo, en el 2007, esta cifra no se logró mantener, y llegó al 10,8%, superior al 8,0% que se había establecido en el *Programa Macroeconómico* del BCCR. La influencia de los alimentos afectó el incremento de la inflación en el nivel mundial, por ejemplo, la inflación en los Estados Unidos en el 2007 fue de 4,1%, superior al 2,6% del año anterior, igual comportamiento se observa en la Unión Europea (3,1% en el 2007 en comparación al 1,9% del 2006).

Según grupo, los componentes de alimentos fueron los que influyeron, con mayor peso, en el aumento de la inflación (BCCR, 2008a), situación asociada a factores climáticos internos y a la variación de los precios de algunos granos como resultado de la mayor demanda mundial por alimentos. El *ranking* de los cinco grupos que más aumentaron su nivel de precios está liderado por los alimentos y bebidas no alcohólicas (21,0%), comidas y bebidas fuera del hogar (14,0%), educación (11,7%), bebidas alcohólicas y cigarrillos (11,1%) y artículos para la vivienda y servicios

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
RECESIÓN DE EE.UU. Y LA ECONOMÍA  
COSTARRICENSE

Véase Mesalles, 2008a, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## RECUADRO 3.3

## Teoría del desacoplamiento

Al comparar los indicadores económicos de las principales economías latinoamericanas entre el período 2003-2007, con el anterior período de bonanza (1991-1997) se evidencia el alto dinamismo acompañado de una relativa estabilidad, que estas economías han tenido recientemente (Izquierdo et al., 2008)<sup>26</sup>.

- La tasa de crecimiento del PIB es más alta (6% *versus* 4,4%).
- La inflación es más baja y estable (5% *versus* 21%).
- La posición fiscal mejoró considerablemente.
- La deuda pública se redujo, de 51% del PIB, en el 2003, al 35% del PIB, en el 2007.
- La composición de la deuda pública mejoró y hay menos dependencia del endeudamiento externo, del 65%, en 1998, al 38% del total de la deuda pública en el 2007.
- La duración de la deuda ha aumentado; el porcentaje que vence en doce meses o menos ha disminuido, de 72%, en 1997, a 55%, en el 2007, como porcentaje de las Reservas Monetarias Internacionales.
- Hay una mejora sustancial en la cuenta corriente, de un déficit equivalente a 3% del PIB en 1997, a un superávit del 2,2% del PIB en el 2007.

La región ha dejado de ser un deudor neto para convertirse en un ahorrador neto. El nivel de Reservas Monetarias Internacionales ha aumentado considerablemente en todos los países, lo que reduce su vulnerabilidad a crisis financieras internacionales, pues se disminuyen las probabilidades de una moratoria de pagos, producto de problemas de liquidez en el nivel internacional, o de verse afectados por “paradas en seco” de los flujos de capital externo. Como resultado, muchos han empezado a creer que la región está ahora mejor preparada para enfrentar los efectos negativos de posibles cambios en las condiciones externas. Los rasgos particulares de la economía costarricense, de mayor integración a otras economías, particularmente de Estados Unidos; todavía, sitúan al país en una posición un tanto diferente.

Las crisis financieras internacionales implican una menor disponibilidad de recursos externos. Los faltantes que mostraban en el pasado los sectores fiscal y externo, junto con la carencia de ahorro interno, determinaban que los países de la región enfrentaran crisis cambiarias fuertes, que obligaban a hacer ajustes macroeconómicos, a menudo traumáticos. Por lo anterior, podría haberse esperado que la desaceleración de la economía de los Estados Unidos,

producto de la crisis denominada *subprime* en ese país, marcara el final de la bonanza que se vive en Latinoamérica. Sin embargo, los indicadores macroeconómicos, así como las bolsas de valores y los mercados financieros de la región no muestran -aún- esos efectos negativos. De ahí que muchos hablan de un proceso de “desacoplamiento” o “desenganche” de las economías latinoamericanas con respecto a la economía de los Estados Unidos. El dinamismo de las economías parece haber generado un mayor crecimiento de la demanda interna, que sustituye, parcialmente, la posible disminución de la menor demanda esperada en la economía norteamericana. Al mismo tiempo, el alto crecimiento de otras economías emergentes, particularmente China, India y Rusia, explican una mayor proporción del crecimiento mundial en relación con períodos anteriores. Ante el mayor ligamen de las economías latinoamericanas al comercio mundial, las exportaciones a estas economías emergentes también se han visto favorecidas, y ha disminuido así la importancia relativa del comercio exterior con los Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que muestran las economías latinoamericanas, aún persisten en ellas riesgos que pueden cuestionar, por lo menos parcialmente la “Teoría de Desacoplamiento”. Buena parte del dinamismo demostrado por la región en los años recientes se explica por el fuerte crecimiento de la economía mundial. Algunos autores (Österholm et al., 2007), demuestran que entre el 50% y el 60% de la variación del crecimiento de Latinoamérica está explicado por *shocks* externos positivos, esto es, los *shocks* financieros (movimiento de capitales), los de crecimiento externo (aumento de demanda externa), y los de precios de *commodities* (hidrocarburos y granos), que han contribuido, de manera significativa, a que la región experimente las tasas de crecimiento elevadas de los últimos años.

A primera vista podría concluirse que la posición fiscal y el peso de la deuda pública han mejorado para casi todos los países, pero muchos de ellos mantienen una situación fiscal vulnerable a *shocks* externos. No obstante, buena parte de la mejora se ha debido a un aumento significativo en la recaudación tributaria, producto del elevado crecimiento y de los altos precios de *commodities*. La mayor recaudación ha permitido a los países un aumento significativo en su nivel de gasto público, pero en forma de gasto corriente, y ha dejado de lado la inversión pública. Este tipo de estructura de gasto produce un aumento en la inflexibilidad de las finanzas públicas. Por eso, una reducción de la recaudación tributaria, producto de un menor crecimiento de la economía mundial o de una caída en los precios de los *commodities*, podría afectar seriamente la posición fiscal.

Adicionalmente, se cuestiona la sostenibilidad de los indicadores macroeconómicos ante una recesión más larga y más fuerte de la que se ha visto hasta el momento en los países desarrollados. Ante una caída fuerte del crecimiento de la demanda mundial, se podría dar una baja en los precios de los *commodities*, reducir los superávits de cuenta corriente, con el riesgo de que se convertirían en déficit, presionarían sobre su financiamiento, y eventualmente, sobre las tasas de interés. La situación financiera internacional también podría variar sustancialmente. Por ejemplo, muchos inversionistas podrían verse obligados a vender sus posiciones en Latinoamérica, para cubrir pérdidas que puedan tener en los mercados financieros de los países más desarrollados<sup>27</sup>. Lo anterior propiciaría una salida de capitales de la región, presionaría los tipos de cambio, y, eventualmente, también la inflación. La reversión de flujos de capital financiero se podría dar, además, en la forma del financiamiento externo de corto plazo, lo que afectaría de manera negativa, la disponibilidad de crédito (tanto público como privado) en algunos países. Ante dicha situación, no sólo podría presentarse una disminución en las posibilidades de crecimiento de los países, sino también un debilitamiento de los sistemas financieros.

Como contra argumento, los defensores de esa teoría, dirían que la mejor posición macroeconómica de Latinoamérica, y su menor dependencia del comercio con el país norteamericano, permitirían, a la mayoría de los países, tomar medidas anti-cíclicas para combatir los posibles efectos negativos<sup>28</sup>. No obstante, cada país de la región presenta sus particularidades, que los puede hacer, más o menos vulnerables, a los riesgos inherentes de los ciclos económicos mundiales, por lo que el grado de “desacoplamiento”, de cada uno de los países latinoamericanos, puede ser muy distinto.

Dos diferencias importantes surgen entre las características de la economía costarricense con respecto a las economías de Latinoamérica. Por un lado, con excepción de México, Costa Rica continúa mucho más ligada a Estados Unidos que los demás países, por medio de sus exportaciones, importaciones, turismo e inversión extranjera directa. Por otro lado, la economía costarricense, por ser mucho más pequeña que las demás, muestra un nivel de apertura comercial mucho mayor y, por ende, una mayor integración, no sólo a la economía de Estados Unidos, sino también a la economía mundial. No obstante, sus condiciones fiscales y monetarias se encuentran entre las mejores de la región.

Fuente: Mesalles, 2008b

domésticos (10,5%). En general, los desequilibrios externos, la emisión monetaria para defender el piso de la banda cambiaria, el aumento del crédito, las expectativas inflacionarias crecientes, la inercia inflacionaria y las afectaciones en la oferta, provocaron que la inflación llegara al 10,8%, como se mencionó anteriormente (gráfico 3.8).

Esa tendencia de la inflación se mantuvo durante el primer semestre del 2008. Hasta junio del presente año el Índice de Precios al Consumidor (IPC) acumuló un crecimiento del 6,5%, con una variación interanual del 12,8%, debido al ajuste de los precios internos de los combustibles y a los mayores precios internacionales de granos básicos. La inflación del grupo de bienes y servicios alimenticios fue la que mostró mayor crecimiento (21,7%), cifra superior al IPC, asociada principalmente al alza de precios de los servicios de alimentos fuera del hogar, de los rubros de pan, cereales, lácteos y huevos, como consecuencia del incremento de los precios internacionales del trigo, maíz amarillo, soya y arroz, así como del aumento de precios de hortalizas y frutas en 26%, por condiciones climáticas adversas (BCCR, 2008b).

En la *Revisión del Programa Macroeconómico* del BCCR, publicada el 30 de julio del presente año (2008),

el BCCR considera que no será posible alcanzar la meta inflacionaria planteada a inicios de año (8%), y proyecta una inflación del 14% para fines del presente año, por las siguientes razones: a) los choques externos continuarán incidiendo sobre la inflación; b) la inercia inflacionaria seguirá presente en los ajustes de las tarifas de servicios regulados; c) las expectativas inflacionarias muestran un comportamiento creciente; d) el incremento reciente del tipo de cambio (mayo-julio, 2008) tenderá a trasladarse a los precios internos; y e) la aplicación de la política monetaria para lograr la estabilización que se ha iniciado recientemente, tendrá efectos a partir del 2009 (BCCR, 2008b).

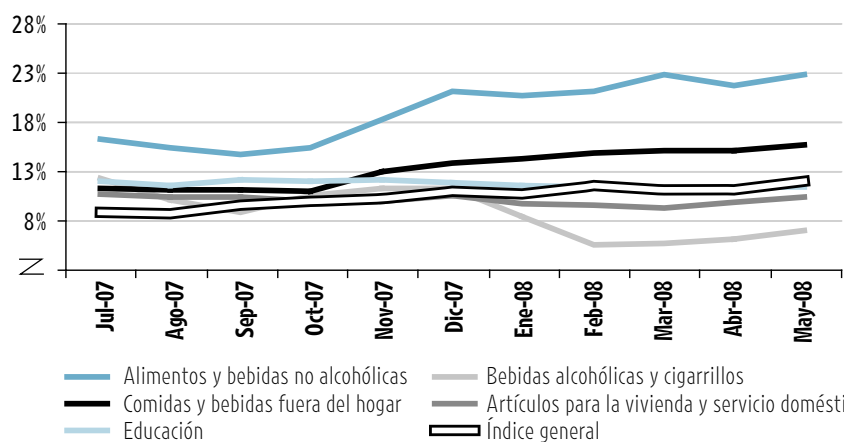
Ante este panorama, el Banco Central se enfrenta al dilema de cómo controlar las presiones inflacionarias. Una de las razones para abandonar el régimen de mini-devaluaciones fue, precisamente, que el ente emisor sentía que había perdido grados de libertad para controlar la inflación. Con el paso al régimen de bandas cambiarias, y en virtud del excedente de divisas en el mercado, se produjo una apreciación del tipo de cambio durante el 2007, pero en un nivel igual al que denotaba el límite inferior de la banda cambiaria, el problema de la “Trinidad Imposible” no se resolvió<sup>29</sup>.

A finales del 2007, el Banco Central de Costa Rica se encuentra con un panorama de tasas de interés reales negativas, y con una tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio, con acumulación de Reservas Internacionales Netas. Para evitar el problema de la “Trinidad Imposible”, la alternativa que tiene el ente emisor, es la de abandonar el objetivo de buscar o defender un determinado nivel de tipo de cambio, para concentrarse en una ancla u objetivo: la inflación. El mismo Banco Central ha anunciado que pretende migrar hacia un sistema de “Metas de Inflación”, y que las bandas cambiarias constituyen tan solo un paso intermedio (Méndez et al., 2002). Desde esta nueva perspectiva, el régimen que corresponde es el de “Flotación Administrada”, que establecerá una preponderancia de la oferta y la demanda de divisas, sobre un objetivo específico del Banco Central<sup>30</sup>. Es claro que, de acuerdo con esta alternativa, la volatilidad del tipo de cambio sería mucho mayor que la correspondiente al sistema de mini-devaluaciones que imperó por tanto tiempo en Costa Rica. Ese sistema había propiciado que los agentes económicos se acostumbraran a un alto grado de predictibilidad del tipo de cambio, por lo que el riesgo cambiario, prácticamente no existía, en las operaciones crediticias. De ahí el alto grado de dolarización de la cartera crediticia en el sistema financiero nacional. Ante la posibilidad de mayores variaciones del tipo de cambio, el riesgo cambiario se vuelve un elemento importante de considerar para las instituciones financieras. Incluso, dichas fluctuaciones, probablemente se trasladen también a variaciones en las tasas de interés mayores a las experimentadas en años anteriores. Sin embargo, ante la ausencia de movimientos bruscos en el tipo de cambio en el pasado, no existen muchas opciones en el mercado para que los deudores adquieran instrumentos de cobertura cambiaria o de tasas de interés<sup>31</sup>.

En ese sentido, y a sabiendas de que el Banco Central está cumpliendo paulatinamente los pasos para, eventualmente, adoptar el sistema de “Metas de

GRAFICO 3.8

### Variación interanual de los precios de los componentes del IPC de mayor inflación



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

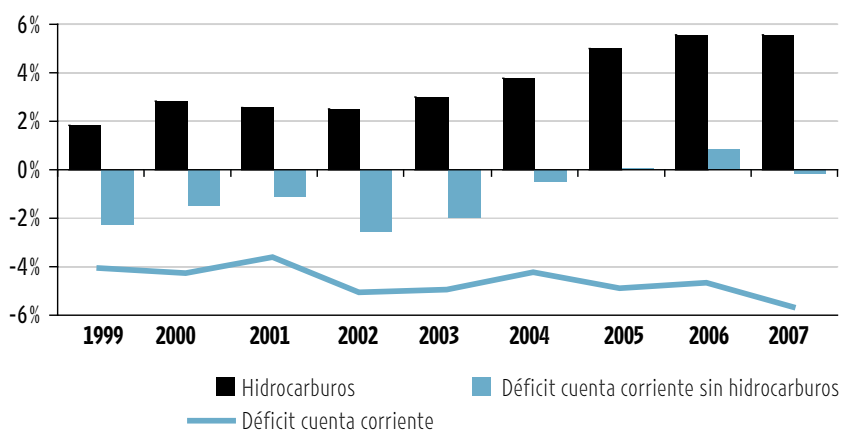
Inflación” con un régimen cambiario de “Flotación Administrada”, el sistema financiero nacional debe mejorar su cobertura ante los mayores riesgos que se avecinan. La Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), la Superintendencia General de Valores (Sugeval) y la Superintendencia General de Pensiones (Supen) deben advertir sobre estos riesgos a sus supervisados, y presionarlos para que mejoren sus coberturas. Esto es particularmente difícil, pues no siempre las fluctuaciones responden a los “fundamentos” económicos, sino a acciones realizadas por actores relevantes, en donde las asimetrías de información intervienen de manera importante. En este sentido, en Costa Rica, se vive una coyuntura de cambio, porque se están produciendo movimientos importantes en el manejo del sistema financiero, que obliga a una transformación radical de la manera de pensar de todos los agentes involucrados. Tanto las instituciones financieras, como sus clientes y los entes supervisores, deberán aprender a medir riesgos, ante un panorama que no ha sido enfrentado por ellos durante muchos años. El proceso de aprendizaje puede ser duro, si no se toman las acciones preventivas del caso. Particularmente, el 2008, puede ser un año que enfrente a los agentes económicos ante un panorama de menor crecimiento económico, mayores tasas de interés y devaluación del tipo de cambio, que ponen en peligro la estabilidad de las instituciones financieras y de sus clientes (Mesalles, 2008b).

### Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital

El análisis de balanza de pagos del 2007 muestra que la cuenta corriente experimenta un mayor deterioro con respecto al año anterior, un déficit del 6,0% del PIB en el 2007 (4,7% en el 2006). El déficit en cuenta corriente, en el 2007 es el más alto desde el año 1993 (7,1%). El peso de la factura petrolera afecta este déficit de manera considerable; la factura petrolera fue de 1.451,7 millones dólares, lo que representa el 5,5% del PIB. Si se eliminan las importaciones de hidrocarburos, el saldo de

GRÁFICO 3.9

**Saldo de la cuenta corriente, con y sin hidrocarburos**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

esta cuenta corresponde a un déficit de 0,2% del PIB, en comparación con el 6,0% de déficit actual (gráfico 3.9).

El deterioro de la cuenta corriente se ha acentuado en los primeros meses del 2008 (BCCR, 2008b), tanto por el continuado dinamismo de la demanda interna como por la caída en los términos de intercambio, en especial por el incremento en los precios de los hidrocarburos y de los granos básicos. Cifras preliminares muestran que el déficit en cuenta corriente, durante los primeros seis meses del 2008, llegó a 3,8% (estimado), y había sido del 1,7% en el mismo período del 2007. La factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares en los primeros seis meses del año, en relación con los primeros seis meses del año anterior, debido al incremento de precios, de un promedio de 70,9 dólares por barril a un promedio de 119,3 dólares en el mismo período, además del incremento en el volumen (6,1%).

La cuenta de capital experimentó un superávit del 9,8% del PIB en el 2007, superior al 8,4% del 2006, producto de la continuada afluencia de IED hacia el país. La IED fue de 1.896,1 millones de dólares en el año 2007, un incremento del 29,1% con respecto al año anterior, inversión que se orientó, mayoritariamente, al sector industrial exportador, al sector inmobiliario y

al sector turístico. El ingreso de IED generó nuevamente un superávit de la cuenta de capital, el más alto desde principios de la década de los ochenta, y continúa siendo la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente. De hecho, el ingreso de IED (7,2% del PIB) fue superior al déficit en cuenta corriente (6,0%), lo que permitió una acumulación de reservas por 1.147,7 millones de dólares, que representa el 4,4% del PIB, la más alta en los últimos veinticinco años. Sin embargo, en los primeros tres meses del 2008, se nota una disminución de los ingresos provenientes de la IED; los ingresos fueron de 441,7 millones de dólares, en comparación con los 615,3 millones de dólares, que ingresaron en el primer trimestre del 2007. Aún con esa disminución, los ingresos de IED permitieron una acumulación adicional de reservas monetarias internacionales, que hasta junio del 2008, llegaron a ser de 4.334 millones de dólares.

La balanza de servicios<sup>32</sup> no muestra variaciones importantes. El saldo de esta cuenta es superavitario y representa el 7% del PIB. La principal causa del superávit en esa cuenta obedeció al desempeño del sector turístico. En el 2007 el ingreso de divisas por concepto de turismo, fue de 1.902 millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 17,4% con respecto al año anterior, que

equivale al 20% de las exportaciones de bienes. Destaca, también, el dinamismo de la cuenta “otros servicios” como los de informática e información y los servicios empresariales, los cuales explican el 43% de la variación total de los servicios (BCCR, 2008a). Al igual que en el año anterior, el crecimiento de estos rubros responde a la mayor actividad de empresas dedicadas a la producción de *software*, servicios corporativos y *call centers*. En el primer semestre del 2008, la cuenta de servicios presentó un buen desempeño, a pesar del entorno internacional poco favorable, con un superávit que pasó de 4,4% del PIB, en el primer semestre del 2007 al 4,8% del PIB en los mismos meses del 2008 (BCCR, 2008b).

La balanza de renta muestra un déficit del 3,2% del PIB, y se ubica en los niveles normales mostrados en los años anteriores al 2006. Esta cuenta se ha caracterizado por un comportamiento volátil, explicado por la influencia que tiene el movimiento de flujos financieros que responden a las decisiones de repatriar utilidades, por parte de las empresas extranjeras ubicadas en el país. Por último, la cuenta de transferencias corrientes representó un 1,8% del PIB. Las remesas familiares constituyen la principal razón para explicar los movimientos en esta cuenta. Este componente ha variado significativamente en los últimos diez años; mientras que, en 1997, el ingreso por remesas familiares representaba el 0,7% del PIB, en el 2007, fue del 2,3% del PIB.

### Mejora sustancial de las finanzas públicas

Uno de los aspectos más sobresalientes del año 2007 es que, por primera vez en más de cuarenta años, el Gobierno logró un superávit en sus finanzas, tanto en el Sector Público Global como en el Gobierno Central (cuadro 3.14).

En anteriores *Informes del Estado de la Nación* se ha venido señalando una reducción continua del déficit fiscal del Gobierno Central. En efecto, desde el año 2003, se ha registrado una reducción del déficit fiscal -déficit financiero-, producto de una combinación de reducción de gastos y de incremento de

los ingresos, sin que mediara reforma fiscal alguna, lo que produjo que, en el 2007, tanto el resultado primario como el financiero se ubicaran en una situación de superávit (gráfico 3.10). No obstante, mientras en los años 2003, 2004 y 2005, la reducción del déficit fiscal se debió, fundamentalmente, a las medidas de contención del gasto, en los años 2006 y 2007 la mejora en las finanzas públicas correspondió a un incremento importante de los ingresos, a pesar del aumento registrado en los gastos en infraestructura e inversión social. El crecimiento de los ingresos se debe a un esfuerzo mayor de la administración tributaria para mejorar la

gestión de recaudación de los impuestos (factor endógeno), y se complementó con el mayor incremento registrado por la economía, de 8,8% en el 2006 y de 7,3% en el 2007 (factor exógeno). De hecho, después de que en los años 2005 y 2006 la recaudación tributaria se incrementara en 4,6% y 13,3%, respectivamente, en términos reales, durante el año 2007 la recaudación tributaria creció 15,9% en términos reales con respecto al año 2006. En consecuencia, la carga tributaria -ingresos fiscales en relación con el PIB- llegó al 15% del PIB (CGR, 2008b), después de que, en los años 2005 y 2006 fuera de 13,3% y de 13,7%, respectivamente.

CUADRO 3.14

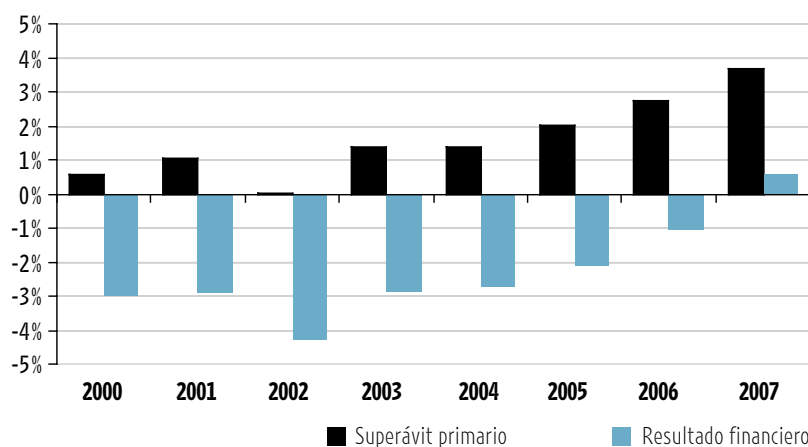
#### Resultado financiero del sector público global y el Gobierno Central (porcentaje del PIB)

| Sector           | 2005 | 2006 | 2007 | Promedio 1983-1993 | Promedio 1994-2004 |
|------------------|------|------|------|--------------------|--------------------|
| Público Global   | -2,3 | -0,4 | 0,8  | -3,5               | -3,7               |
| Gobierno Central | -2,1 | -1,1 | 0,6  | -2,3               | -3,3               |

Fuente: Rosales, 2008 con datos del BCCR.

GRAFICO 3.10

#### Superávit primario<sup>a/</sup> y resultado financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



a/ Se entiende como superávit primario la diferencia existente entre ingresos y gastos, sin incluir el pago de intereses por concepto de la deuda pública.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la STAP.

El incremento de los ingresos en el 2007 estuvo acompañado de un ascenso en los gastos, debido a la decisión de la Administración Arias Sánchez, a partir de mediados del año 2006, de reactivar la inversión en infraestructura -especialmente en conservación vial- y en el sector social, especialmente en educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana. Ese incremento de los gastos fue posible, dentro del contexto de una mejora de las finanzas públicas, gracias al aumento extraordinario de los ingresos y a la reducción de las tasas de interés, que significó una reducción de los gastos de intereses, por concepto de la deuda pública. El crecimiento real de los gastos del gobierno central fue de 6,1% y de 3,8%, en los años 2006 y 2007, respectivamente (gráfico 3.11).

En consecuencia, mientras entre el 2003 y el 2005, las medidas de contención del gasto explican, en promedio, el 73,1% del aumento en el superávit primario y el 68,4% de la caída en el déficit, en los últimos dos años es el dinamismo de los ingresos, lo que provoca la mejora en las finanzas públicas: el 100% del superávit primario y el 61% del déficit financiero. También la reducción en los gastos de intereses, por concepto de la deuda pública, constituye un factor positivo en los últimos dos años, que explica el restante 39% de la caída en el déficit financiero.

La importante mejora que contabiliza el superávit primario del Gobierno Central, entre el 2003 y el 2007, conjuntamente con el mayor crecimiento económico y la baja en las tasas de interés, conlleva una reducción importante de su deuda. Durante ese período disminuye 12,2 puntos porcentuales el PIB, lo que explica un 95,8% de la caída que contabiliza la deuda pública total. En términos reales, la deuda total cae 4,5 puntos porcentuales en los últimos cinco años, cifra que representa el 46,6% del PIB (2007), mientras la deuda del Gobierno Central se reduce en 11,9 puntos porcentuales, en el mismo período, para ubicarse en 28% del PIB.

### El crecimiento de los ingresos totales del Gobierno Central es el más alto de la década

El mejoramiento de la recaudación se asocia a varios factores. Uno de ellos es la automatización tecnológica en el cobro de impuestos, particularmente, gracias al sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (Tica), y a su aplicación paulatina en todas las aduanas del país, lo que ha permitido reducir la evasión proveniente de la falta de declaración y la subfacturación en las aduanas. Entre los beneficios que se han obtenido, por medio del Tica, se pueden citar los siguientes:

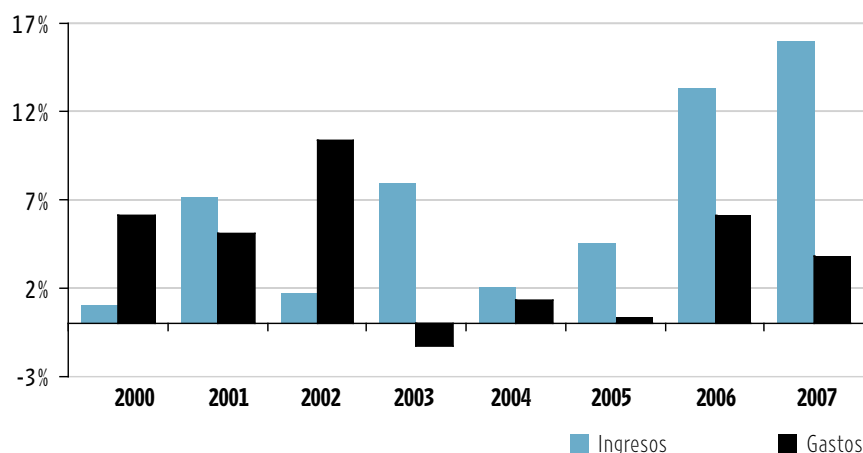
- **Ahorro en comisiones bancarias.** En los 34 meses de operación del sistema, se estima un ahorro cercano a los 3.000 millones de colones.
- **Mayor recaudación.** En comparación con el anterior sistema (Sistema de Información Aduanera (SIA), con el Tica la recaudación creció 44,3%, en términos reales. Entre el 2006 y el 2007, la recaudación en aduanas (aranceles, ventas y selectivo de consumo) alcanzó una expansión real promedio del 16,7%, muy por encima de la obtenida en los años previos. En consecuencia, este fenómeno explica el 41,3% del aumento registrado en la recaudación total, resultado muy importante si se toma en cuenta que el crecimiento de las importaciones del 2007 fue menor al del 2006.

El Tica también ha propiciado una serie de innovaciones para mejorar el servicio al usuario, tales como el pago electrónico en línea, por medio del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la gestión electrónica de permisos, exoneraciones y notas técnicas emitidas por la Ventanilla Única de Comercio Exterior en Procomer y la digitalización de las declaraciones únicas aduaneras de importación. Además del Tica, la recaudación aduanera se ha incrementado por la aceleración de las importaciones de consumo (ampliación de la base imponible).

Otro factor que ha favorecido la gestión recaudatoria es la apertura de 500 nuevas plazas para funcionarios de control tributario, específicamente 250 plazas para la Dirección General de Tributación, cuya función es la recaudación de los impuestos internos, 200 plazas para la Dirección General de Aduanas (impuestos externos) y 50 plazas para la Policía de Control Fiscal, encargada de atacar el contrabando, realizar allanamientos, apoyar programas masivos de control *in situ* y controlar las exenciones. Adicionalmente, en los últimos años, se ha producido una importante mejora en el control cruzado de información, lo que ha sido posible gracias a una mayor integración

GRÁFICO 3.11

### Crecimiento real de los ingresos y gastos del Gobierno Central



Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

entre las direcciones de control tributario, el establecimiento de convenios de intercambio de datos con distintas entidades y el fortalecimiento tecnológico de la Administración, todo lo cual, ha contribuido a incrementar el número de contribuyentes (402.797 en el 2007). Al respecto es importante mencionar el proyecto de Tributación Digital, que consiste en un modelo electrónico de gestión integrada. Se prevé que después de un plan piloto que se aplicará en el segundo semestre del 2008, este proyecto entre en operación plena en el 2009, e incremente la capacidad actual para realizar controles cruzados de información y reforzar la lucha contra la evasión. En este proceso los funcionarios de la Administración están recibiendo asesoría y apoyo técnico de Estados Unidos, Chile y España (E: Fonseca, 2008).

El desglose de los ingresos por tipo de impuesto muestra que, en los últimos dos años, los diferentes tributos registran, en general, un crecimiento superior al de los años previos (cuadro 3.15).

Aunque no es posible separar el efecto en la recaudación proveniente de un mayor dinamismo de la producción, sí es factible establecer los principales rasgos del crecimiento de la economía, que se relacionan con el importante aumento que registran los ingresos tributarios. Los ingresos tributarios aportados por las personas jurídicas se

han dinamizado, como resultado de la aceleración de sectores que, en los años anteriores al 2006, mostraban un bajo crecimiento (construcción, comercio, sector financiero y telecomunicaciones, en particular aquellas actividades relacionadas con la venta de teléfonos celulares), sectores que se caracterizan por su orientación al mercado interno. La mayor recaudación en los impuestos sobre los bienes y servicios (ventas y consumo) también coincide, en el 2006, con un mayor dinamismo de la demanda interna y, aunque en el 2007 redujo su tasa de crecimiento con respecto al 2006, mantiene un decrecimiento en el consumo privado, como se mencionó anteriormente.

Otro factor que ha contribuido al mantenimiento de dinamismo del consumo privado es la reducción significativa en las tasas de interés, particularmente en el 2007. Las tasas reales negativas que prevalecieron durante el 2007, han fomentado el crédito y desestimulado el ahorro, propiciando el consumo privado y favoreciendo la recaudación de los impuestos sobre las ventas y el consumo. Al mayor crédito debe agregarse la apreciación cambiaria que ha fomentado las importaciones de bienes de consumo y de vehículos, que aumentaron la recaudación en aduanas. Finalmente, en lo que respecta al mayor dinamismo que registra el impuesto sobre la renta, destaca el fuert

aumento (60% en términos reales) en el 2007, de la recaudación proveniente de personas físicas. La mejor situación económica es un factor explicativo de este resultado. Como se ha mencionado, en los últimos años los salarios reales muestran un cambio positivo, además del incremento del empleo, todo lo cual amplía la base imponible.

### La mejora de las finanzas públicas estuvo acompañada por incrementos en los gastos en infraestructura e inversión social

Entre el 2003 y el 2007 se identifican dos períodos contrapuestos en la tendencia de los gastos. En los años 2003, 2004 y 2005 los gastos sufrieron una importante contracción, como resultado de las políticas de contención. Lo anterior fue positivo desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica del país, al lograr que se redujera el déficit fiscal; sin embargo, también repercutió negativamente en la inversión en infraestructura y en la inversión social.

A partir del mes de mayo del 2006, la nueva administración dejó sin efecto las medidas de contención de los años previos y decidió aumentar la inversión en infraestructura, sobre todo en carreteras, y en el área social; especialmente en becas para la educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana (para más detalle véase el capítulo 2). Esta decisión fue posible gracias al esfuerzo realizado por la administración tributaria para incrementar los ingresos tributarios. Las transferencias corrientes, que incluyen los recursos para las becas escolares, las pensiones del régimen no contributivo, y los gastos de capital, que contemplan las transferencias al Conavi y a las municipalidades, entre otros, registran una importante expansión. En términos reales crecieron un 28,4% y 19,8%, respectivamente, en el 2007 (cuadro 3.16), lo que condujo a un incremento de la participación de estos rubros dentro de los gastos totales, que pasaron de 22,0% al 26,6% entre el 2006 y el 2007. Se excluyen los gastos por intereses, donde la participación pasó del 29,3% al 33,0% entre estos años.

CUADRO 3.15

#### Crecimiento real de la recaudación tributaria según tipo de impuesto (porcentajes)

| Ingresos                       | 2005 | 2006   | 2007 | Promedio 2003-2007 |
|--------------------------------|------|--------|------|--------------------|
| Ingresos totales               | 4,6  | 13,3   | 15,9 | 8,7                |
| Ingresos tributarios           | 4,9  | 13,9   | 16,1 | 8,8                |
| Impuesto sobre la renta        | 6,3  | 11,3   | 21,7 | 11,0               |
| Impuesto sobre la propiedad    | 3,0  | 33,5   | 19,9 | 13,0               |
| Impuesto de ventas             | 7,0  | 18,0   | 14,9 | 10,0               |
| Impuesto selectivo de consumo  | 9,0  | 12,1   | 24,3 | 7,0                |
| Impuestos al comercio exterior | 6,3  | 13,2   | 13,7 | 11,1               |
| Otros ingresos tributarios     | -3,2 | 5,7    | 6,7  | 3,6                |
| Ingresos no tributarios        | -5,6 | -145,4 | 58,9 | -87,9              |
| Otros ingresos                 | -2,2 | -4,0   | 2,1  | 7,3                |

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

Las transferencias corrientes se canalizaron especialmente hacia el programa *Avancemos* y el Régimen de Pensiones no Contributivo. Los gastos de capital se incrementaron como consecuencia de las transferencias al Conavi para la construcción y el mantenimiento de carreteras (gráfico 3.12). En el 2007 el aumento en estos rubros explica el 86,4% del crecimiento registrado en los gastos de capital del Gobierno Central.

En contraposición con lo ocurrido en el período 2000-2002, caracterizado por una política fiscal expansiva, y lo sucedido entre el 2003 y el 2005, cuando se aplicó una política fiscal contractiva, en los últimos dos años los egresos por concepto de salarios, pensiones e intereses, tradicionalmente conocidos como los disparadores del gasto público, perdieron participación dentro de las erogaciones totales del Gobierno. En el 2006 y el 2007 estos crecieron a una tasa inferior a la de los otros rubros de gasto, tales como las transferencias corrientes y los gastos de capital, que se vieron favorecidos con la mayor holgura fiscal.

Sin embargo, los egresos en sueldos y salarios, pensiones e intereses, siguen representando más de dos tercios (70,1%) de los gastos del Gobierno. En el 2007 estos fueron responsables de una cifra cercana a la mitad (44,1%) del aumento en los egresos totales. Cabe señalar también la importante caída de los gastos en intereses durante los últimos dos años. En este período se redujeron en un punto del PIB y pasaron de 4,1% a 3,2%, lo que equivale a 133.420 millones de colones.

### Sostenibilidad de las finanzas públicas: una perspectiva de corto y mediano plazo

El incremento de la recaudación es consecuencia de la mejora en la administración, pero también del incremento de la producción, la reducción de las tasas de interés y la revaluación del colón, por eso es pertinente cuestionarse si esos resultados tributarios serán sostenibles en los próximos años.

En cuanto a la gestión tributaria, aún queda camino por recorrer, para reducir la evasión en segmentos como el de

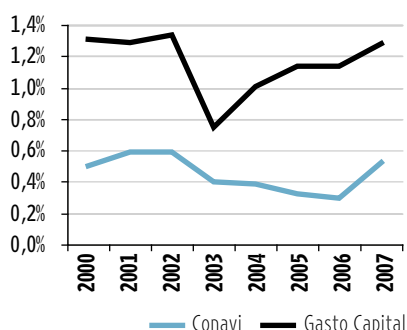
los profesionales liberales y en sectores con alto dinamismo. Un informe emitido por la CGR, en diciembre del 2007, revela que, en el 2006, el 64,4% de los profesionales liberales en medicina, ingeniería, arquitectura, leyes, contabilidad, auditoría, informática y veterinaria no declararon pagos por concepto del impuesto sobre la renta. El 94% de los que pagaron este impuesto cancelaron, en promedio, alrededor de 26.000 colones. Además, se identificó una concentración del 70% de lo recaudado, en el 2% de los contribuyentes. Por ello, el ente contralor otorgó a la administración tributaria seis meses, a partir de la fecha del estudio, para

establecer las acciones necesarias que permitieran ampliar la cobertura de la recaudación en esos sectores (CGR, 2007a). De acuerdo con declaraciones del Ministro de Hacienda, en el 2008, se desarrollará un fuerte plan de fiscalización a profesionales liberales, talleres, construcciones en zonas costeras, chatarrerías y compraventas de autos, mediante controles cruzados con bases de datos de diferentes entidades públicas y de los colegios de profesionales.

La lucha contra la evasión es también una tarea prioritaria en sectores que no muestran una clara vinculación entre su alto dinamismo y su aporte tributario. En el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se señalan problemas de evasión en varios sectores productivos. Se menciona, además, una limitada recaudación del impuesto sobre la renta en el grupo de grandes contribuyentes. En este sentido, llama la atención la cantidad de contribuyentes que entre el año 2000 y el 2005 pagaron impuestos en menor proporción que la reportada en sus activos y utilidades brutas. Además, en el sector de intermediación financiera se registra, en el período de referencia, un aumento real en los activos, pero caen las rentas brutas y el pago del impuesto asociado. De casi cuarenta operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declararon cero impuestos, aunque en conjunto contabilizan, dentro del sector, casi el 70% de los activos y el 65% de la renta bruta. También se indica

GRÁFICO 3.12

#### Gastos de capital y transferencias del Gobierno Central al Conavi (porcentaje del PIB)



Fuente: Rosales, 2008 con datos de STAP.

CUADRO 3.16

#### Crecimiento real del gasto público, según grandes rubros (porcentajes)

|                                   | 2007  | Promedio 2003-2005 | Promedio 2006-2007 | Participación 2007 |
|-----------------------------------|-------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Gastos totales                    | 3,8   | -0,1               | 5,0                | 100,0              |
| Gastos corrientes                 | 9,4   | -0,7               | 8,8                | 79,3               |
| Adquisición de bienes y servicios | 11,0  | -7,1               | 16,7               | 3,3                |
| Remuneraciones                    | 1,4   | 1,6                | -0,1               | 35,1               |
| Pensiones                         | 4,3   | -7,2               | 4,0                | 14,3               |
| Transferencias corrientes         | 28,4  | -7,2               | 36,5               | 18,1               |
| Gastos de capital                 | 19,8  | 4,3                | 15,2               | 8,5                |
| Gastos por intereses              | -13,3 | 2,0                | -5,9               | 20,7               |

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

que existe, en ciertos sectores, una significativa concentración en el pago del impuesto. Por ejemplo, en el ámbito de la generación eléctrica siete contribuyentes que acumulan cerca del 90% de los activos y casi el 75% de la renta bruta, declararon, en el año 2005, cero pago del impuesto sobre la renta. En construcción y actividades inmobiliarias, contribuyentes que participan del 21% de los activos y el 15% de la renta bruta, representan menos del 1% del total declarado por este grupo. Algo similar se contabiliza en turismo. Seis empresas no declararon el pago del impuesto en mención, a pesar de que en el período analizado, representaron una buena parte de los activos y de la renta bruta del sector como un todo. Los resultados anteriores sugieren que es necesario considerar el potencial tributario de las empresas y analizar los sectores donde se están declarando pérdidas.

Buena parte de la sostenibilidad de los resultados tributarios provendrá del avance y de la profundización que se haga de los procedimientos para mejorar la recaudación en los próximos años. Sin embargo, ello no será suficiente, ya que los buenos resultados tributarios también provienen del mayor crecimiento económico, sustentado, en parte, por algunas variables que dependen de factores coyunturales. Los altos flujos de capitales, las tasas de interés reales negativas, el elevado crecimiento del crédito y la apreciación cambiaria no son sostenibles en el corto plazo. Estas variables responden a eventos externos, tal es el caso de la desaceleración económica que experimenta la economía mundial, que en el 2008, está afectando la entrada de capitales, incluso de los inmobiliarios. En consecuencia, el tipo de cambio puede enfrentar procesos de depreciación, que deriven en un aumento de las tasas de interés, como ha sucedido en los primeros seis meses del 2008. Por otra parte, el elevado crédito amenaza la estabilidad del sistema financiero, como se mencionó anteriormente. Otro factor por considerar son los elevados precios del petróleo y de los granos básicos, porque reducen el poder adquisitivo de los

costarricenses, impactan el consumo privado y, por ende, el dinamismo de la demanda interna y de la producción como un todo. Este panorama representa, sin duda, una limitante para la sostenibilidad de los resultados tributarios obtenidos en el 2006 y 2007 en los próximos años.

Para garantizar la sostenibilidad de los ingresos tributarios en los próximos años, será necesario continuar con los esfuerzos en contra de la evasión, pero además, como se ha señalado en informes anteriores, es indispensable una reforma fiscal que eleve de forma permanente, la carga tributaria, con una mayor cobertura y con mayor equidad, toda vez que en la actualidad hay importantes actividades exentas, como el pago del impuesto sobre las ventas en varios servicios privados, a pesar de que han registrado un significativo dinamismo durante los últimos años. Los mayores ingresos tributarios son necesarios para mejorar la competitividad, que permita al país crecer a tasas más altas y sostenibles en el tiempo. Ello exige mayores inversiones en áreas estratégicas como la educación y la infraestructura para superar rezagos señalados en Informes anteriores y apuntalar el crecimiento futuro. Además de la reforma fiscal para allegar más recursos al fisco y mejorar la equidad en el pago de tributos, es necesario contar con un plan estratégico de inversión pública y de inversión social y con una mejor gestión institucional, que garantice el uso eficiente de los recursos.

De igual forma que en los ingresos, los resultados del gasto tampoco parecen sostenibles ante una eventual reversión en las tasas de interés, como se ha venido observando en los meses de junio y julio del 2008. En un escenario pasivo en que las tasas de interés nominales se ajustan al alza, en cinco puntos porcentuales, para reducir ese desequilibrio, los gastos por intereses se incrementan alrededor de 0,8% del PIB. Esta cifra equivale a un monto cercano a las dos terceras partes de los gastos de capital del Gobierno Central en el 2007 y supera, en un 60%, las transferencias recibidas por el Conavi en ese año. Esto significa que para mantener

la estabilidad de las finanzas públicas, y en ausencia de una reforma fiscal, sería necesario un ajuste significativo en la inversión pública o en el gasto social, en virtud de la importante rigidez a la baja, que registran históricamente los gastos en salarios y en pensiones. En Informes anteriores se ha señalado que, en períodos de políticas fiscales contractivas, como sucedió entre el 2003 y el 2005, los gastos en salarios y pensiones registran escasa flexibilidad a la baja, en contraposición con la inversión pública. Por el contrario, cuando se presenta una expansión del gasto, los salarios y pensiones son más flexibles que la inversión pública. Una excepción son los resultados recientes. Debido a esta rigidez, la naturaleza coyuntural que caracteriza el comportamiento de algunas variables que han dinamizado los ingresos tributarios en los últimos años y que han reducido el gasto en intereses, representa una importante amenaza para la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno, así como para la actual dinámica de la inversión pública.

Además de una reforma fiscal, es necesario tomar en cuenta acciones que den continuidad a los resultados fiscales actuales. Estas acciones se relacionan con: el mejoramiento de la estructura y el logro de la eficiencia y calidad del gasto público. Estas acciones son indispensables para que la política fiscal se ajuste a la finalización del fuerte proceso expansivo, experimentado por la economía en los últimos años. Además, la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesaria para alcanzar una transición ordenada hacia el nuevo régimen cambiario propuesto por el Banco Central.

Los resultados que registran las finanzas públicas en los últimos años, indudablemente han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Han facilitado la política monetaria del Banco Central, al ejercer una menor presión en la inflación y en las tasas de interés. Mientras en el pasado la política fiscal se contraponía a los esfuerzos de estabilidad monetaria del ente emisor, en la actualidad, esta se ha convertido en un complemento. Los buenos resultados fiscales han facilitado, al

Banco Central, el manejo de las bandas cambiarias. Por ejemplo, con los desequilibrios del pasado la transmisión de la política monetaria en lo relativo a reducir las tasas de interés para desestimular la entrada de capitales, hubiese encontrado resistencia en las presiones fiscales.

La situación fiscal también ha permitido liberar recursos para la capitalización del ente emisor, por parte del Gobierno. De esta forma, la política fiscal ejerce un efecto estabilizador sobre la política monetaria. Incluso en presencia de condiciones favorables para sustituir deuda pública interna por externa, o bien para aumentar el endeudamiento en el exterior, las decisiones de política fiscal no se han contrapuesto al objetivo del Banco Central, de procurar que el tipo de cambio se despegue de la banda inferior establecida<sup>33</sup>.

#### Infraestructura: el caso del Conavi

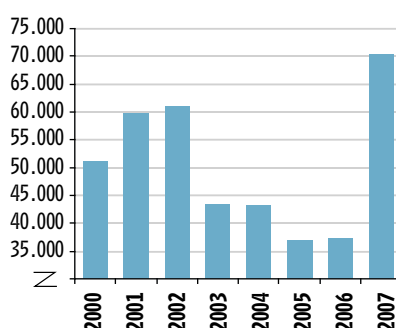
En el 2007 el Gobierno Central transfirió al Conavi, una cantidad superior al doble de los recursos transferidos en el 2006, al pasar de 33.659 a 70.430 millones de colones. Este último monto es el más alto desde el año 2000 y, por primera vez, corresponde al 100% de los recursos que le asigna la Ley No 8114 y la ley No 7798 al Conavi<sup>34</sup> (gráfico 3.13).

Como se mencionó anteriormente, la menor asignación de recursos es producto de las medidas de contención del gasto público aplicadas entre el 2003-2005, que dieron como resultado un descenso de las transferencias del Gobierno Central al Conavi que cayeron, como promedio anual, a una tasa real del 14,6%. Sin embargo, la carencia de recursos experimentada en años anteriores para desarrollar proyectos y programas de inversión pública desestimuló las prácticas de planeamiento institucional de mediano y largo plazo. Ese resultado se enmarca dentro de una tendencia que se origina en los años ochenta, donde una mayor atención al control fiscal, mediante la contención del gasto y la reducción del Estado, no sólo deterioró la inversión pública, sino que colocó, en un segundo

plano, la necesidad de modernizar las instituciones y la importancia de contar con un plan nacional de inversiones públicas efectivo. La fuerte transferencia de recursos al Conavi, en el 2007, se produce en el contexto de una importante subejecución presupuestaria en años previos, que, en promedio, alcanzó 26,4%, entre en el 2000 al 2006, y 21,5% durante los años de contención del gasto. Este último dato llama la atención, pues aún en esos años, con menor disponibilidad de recursos, se generaron superávits (gráfico 3.14).

GRAFICO 3.13

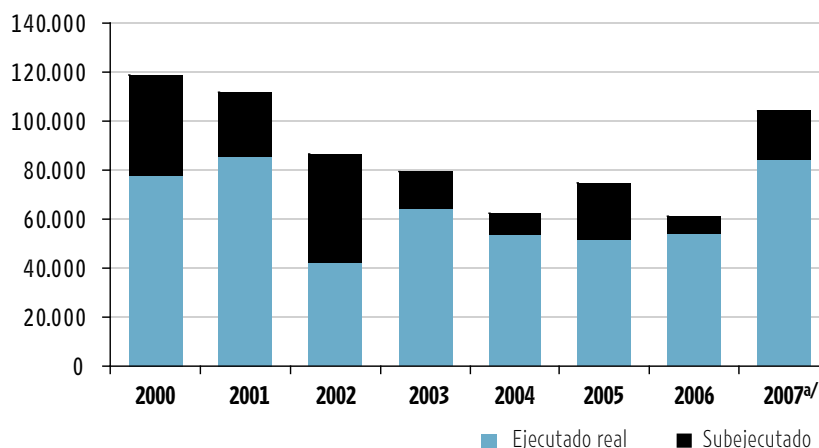
#### Transferencias del Gobierno Central al Conavi (millones de colones del 2007)



Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

GRAFICO 3.14

#### Ejecución y subejecución presupuestaria del Conavi (millones de colones del 2007)



a/ Los ingresos del Conavi en este año incluyen, además de los estipulados por la Ley 8114, fondos adicionales del BCIE transferidos a esta institución.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

CUADRO 3.17

**Ejecución presupuestaria del Conavi**

(porcentajes)

|                                         | 2006 | 2007               |
|-----------------------------------------|------|--------------------|
| Total                                   | 89,1 | 90,4 <sup>a/</sup> |
| Administración superior                 | 86,7 | 84,8               |
| Conservación vial                       | 98,7 | 95,1               |
| Construcción vial                       | 95,9 | 86,2 <sup>b/</sup> |
| Operación e inversión de vías de peajes | 64,4 | 63,3               |

a/ Este valor es de 80,3% si se toman en cuenta, además de los recursos de la Ley 8114, los fondos del BCIE transferidos este año.

b/ Este valor es de 60,7% si se toman en cuenta los fondos del BCIE transferidos este año.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR y MOPT.

e integrados y desarrollar sistemas de capacitación para fortalecer y estandarizar los criterios para la toma de decisiones y crear un lenguaje común.

Por otra parte, entre las lecciones derivadas de diferentes estudios que abordan el exitoso desarrollo económico de Irlanda en las últimas dos décadas, se señala que, además de una política fiscal responsable y un nivel de ingresos tributarios adecuado, se hace necesario que el gobierno cuente con un claro plan de desarrollo, un plan de gastos de capital por múltiples años y adecuados procedimientos de evaluación de los proyectos.

### Factores asociados a la subejecución presupuestaria

De acuerdo con los informes de la CGR, y con base en entrevistas realizadas a funcionarios de esta institución, encargados del control *ex ante* y *ex post*, el problema de la subejecución presupuestaria en el sector público, se explica, en buena parte, por carencias en la planificación, la capacidad del recurso humano y la falta de rendición de cuentas. En los últimos meses del año las entidades públicas materializan la mayoría de sus compras. Lo anterior responde en parte, a la liquidación de los recursos al final del año, lo cual provoca que los gastos se aceleren en los últimos meses. Buena parte de esta situación se explica por problemas de planificación, que responden, generalmente, a la carencia de buenos gestores públicos, aunque también hay que señalar que las políticas de contención del gasto establecidas en el pasado podrían haber deteriorado la visión estratégica de largo plazo. La falta de rendición de cuentas es otro factor que fomenta los superávits en las instituciones públicas. La creación de indicadores de gestión pública, que impulsa el Gobierno desde el 2006, ha generado resultados; sin embargo, en materia de evaluación, la tarea está inconclusa, toda vez que la aplicación efectiva de estos indicadores está pendiente.

La normativa existente establece dos consideraciones relacionadas con esa materia para el Ministerio de Planificación (Mideplan) y para el

de San Sebastián, el mejoramiento de la Ruta Nacional Puerto Carrillo-Estrada-Lajas y el mejoramiento de la Ruta Nacional Sección Palmichal-Chirracá. En conjunto suman 16,6 millones de dólares. A pesar de que, desde inicios de la presente década la entidad ha realizado varios esfuerzos e invertido recursos en empresas consultoras para fortalecer su estructura organizativa, el estudio no encuentra resultados concretos. Aunque tres de las cuatro obras citadas en el estudio están terminadas y en servicios, el análisis realizado, revela importantes debilidades, en cuanto a las actividades que deben ejecutarse con anterioridad a la orden de inicio de los contratos, por ejemplo la contratación de proyectos con diseños desactualizados y la falta de coordinación entre las Direcciones (CGR, 2007c).

En el Informe de aprobación presupuestaria de los sectores descentralizado y municipal del 2008 (CGR, 2008a), el ente contralor también llamó la atención, en relación con la capacidad del Conavi para poder ejecutar recursos en la construcción de obras. En este sentido identificó problemas en su Plan Operativo Institucional 2008. Para la CGR el análisis de este Plan, por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, revela defi-

ciencias en la definición de la misión, visión, prioridades institucionales, objetivos estratégicos e indicadores que deben superarse urgentemente.

Bolaños et al. (2005) consideran que Costa Rica no ha logrado establecer un sistema nacional para la gestión de la inversión pública que incluya todas las fases del ciclo de los proyectos, como sí sucede en países como Colombia y Chile. Por esa razón existen diversas metodologías y procedimientos para la selección, formulación y evaluación de los proyectos en las diferentes entidades públicas que constituyen el Estado. En el tema de evaluación *ex post* de proyectos, estos autores no encontraron ninguna práctica sistemática y estructurada, con excepción de algunos casos de rutina de donde se pueden extraer lecciones aprendidas. En lo que respecta a la rendición de cuentas, identificaron algunos esfuerzos, pero insuficientes para ser aplicados a los proyectos de inversión pública.

Para establecer una gestión integrada de la inversión pública en el país, proponen, a partir de la experiencia de estos dos países, las siguientes acciones: definir políticas y metodologías apropiadas, diseñar un enfoque sistemático y participativo de las diferentes entidades de ejecución y control, crear sistemas tecnológicos de información adecuados

Ministerio de Hacienda. Una es el incumplimiento de metas, pero esta regulación se vincula solamente a causas muy graves. La otra es el incumplimiento de los lineamientos establecidos por estas dos instituciones, pero, en este caso, la aplicación se ha centrado más en cuestiones de tipo presupuestario. El Decreto Ejecutivo No. 33151-MP, de 8 de mayo del 2006, establece la organización sectorial del Poder Ejecutivo, y representa también un intento por abordar el tema de la rendición de cuentas, pero el avance es poco, debido a problemas de tipo legal.

El Conavi no es ajeno a la realidad planteada. Enfrenta diversos problemas que amenazan su capacidad para ejecutar adecuadamente los mayores recursos que le están siendo transferidos:

- Ausencia de fortalecimiento institucional. En el 2007 se ejecutó el doble de recursos, pero con el mismo personal y la misma estructura organizativa.
- Fuga de personal, principalmente en el área de diseño de obras, debido a grandes diferencias salariales con el sector privado. El decreto del Gobierno para ajustar los salarios a profesionales del sector público ha contribuido en parte, pero sigue siendo insuficiente para resolver el problema inmediato. Además, el área de conservación vial se enfrenta al hecho de que varios de sus ingenieros se jubilarán pronto.
- Disponibilidad de supervisores de proyectos. Se licitan proyectos sin contar, por ejemplo, con las cuadrillas de topógrafos.
- Dificultades en los procesos de expropiaciones, hecho que genera retrasos importantes en los proyectos y produce sobre costos.
- Falta de planificación, que se refleja en la ausencia de manuales de políticas de operación y manuales de procedimientos. Aunque se están realizando esfuerzos en esa dirección, todavía son incipientes.

- Ausencia de un sistema de gestión vial. Esto es importante para el área financiera debido a que, en la actualidad, no existe una contraparte que maneje el área de proyectos.
- Dificultades en la coordinación interinstitucional para la relocalización de servicios públicos.
- Procesos lentos para la obtención de los permisos ambientales.
- Los análisis de preinversión son limitados. La priorización de proyectos proviene más de los criterios de los jefes, que del análisis de una tasa de rentabilidad social.

Sin embargo, en el 2007, su gestión se vio favorecida por los siguientes factores:

- Activa participación de las altas autoridades del sector que ayudó a que se aceleraran los procesos de contratación.
- El ente contralor ha sido más flexible en lo relativo al uso de mecanismos más ágiles para ejecutar los proyectos.
- Mejor interacción entre los diferentes departamentos del Conavi.
- Reasignación oportuna de gastos, para aprovechar, en conservación, lo que se estaba dejando de ejecutar en construcción.

A partir del análisis del caso del Conavi es posible determinar que se han hecho esfuerzos importantes para ejecutar la mayor cantidad de recursos que le ha asignado la actual Administración. Dentro de esos esfuerzos cabe destacar el elevado compromiso y la participación de las altas autoridades, para que los procedimientos administrativos se aceleren, así como la mayor flexibilidad que ha mostrado la CGR, en su control *ex ante*. Sin embargo, los resultados de subjeción de los últimos años no muestran grandes cambios, pues persisten las deficiencias en el área de la

planificación, los mecanismos de evaluación son débiles o están ausentes, y en el tema de rendición de cuentas los esfuerzos son insuficientes.

Las acciones realizadas por el actual gobierno para mejorar el área de la infraestructura son, sin duda, importantes, especialmente en el corto plazo. La interrogante es si estos esfuerzos son suficientes para la sostenibilidad en el futuro, en razón de las diferentes limitantes que enfrentan las entidades, y la amenaza que se cierne sobre los ingresos tributarios, producto de un menor crecimiento económico.

Por medio de una lectura diferente de los controles preventivos, la CGR ha propiciado cambios menores que han permitido mejorar la ejecución de los recursos en las instituciones estudiadas. Estos cambios, sin embargo, no son suficientes para garantizar, hacia futuro, los resultados obtenidos. Se necesitan también ajustes de tipo estructural: fortalecer la planificación institucional, priorizar los proyectos mediante el análisis de costo-beneficio, establecer procedimientos rigurosos de evaluación *ex ante* y *ex post* y contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas. El control *ex post* de la CGR promueve esos cambios, pero el establecimiento de un plan nacional de inversión pública, similar al observado en países como Colombia, Chile e Irlanda, es fundamental.

El Informe n° DFOE-SAF-21-2007 de la CGR, señala la necesidad de desarrollar un sistema nacional de inversión pública (SNIP) consistente con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su reglamento y la elaboración de un Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) que funcione, en plena coordinación con el Ministerio de Hacienda. Se le solicita al Mideplan, como ente rector del sistema nacional público, una reforma normativa para contar con un instrumento que permita una planificación sectorial integral, así como un plan de acción para desarrollar la planificación regional (CGR, 2007a). Sin embargo, el plan de trabajo existente a la fecha de elaboración del presente Informe,

es muy general y de corto plazo, y no contiene los aspectos estratégicos de mediano y largo plazo para concretar el funcionamiento del SNIP, así como para formular y ejecutar el PNIP.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL**

Véase Rosales, 2008, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

**Se prepararon los siguientes insumos:**

“Seguimiento macroeconómico de la economía en el 2007”, de Karla Meneses y Susan Rodríguez; “Análisis de la evolución del crédito” y “Los efectos de la desaceleración económica en los Estados Unidos sobre la economía costarricense”, de José Luis Mesalles, “El desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo”, de José Angulo y Alejandra Mata; “Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo”, de Pablo Sauma; “La política de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme)”, de Martín Parada, Manuel Chaves y Karla

Meneses; “La situación del agro costarricense dentro del contexto de incertidumbre en el que se encuentra la producción mundial de alimentos”, de Rafael Celis; “Las perspectivas económicas de las relaciones comerciales con la Unión Europea y China”, de Ricardo Matarrita; y “La sostenibilidad de las finanzas públicas”, de Julio Rosales.

**La edición técnica** fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe, Leda Muñoz y Karla Meneses. Se agradecen los comentarios realizados por Marcela Román y Alberto Mora.

**La revisión de cifras** la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 29 de mayo y 22 de julio con la asistencia de: Ana M. Araya, Juan Carlos Barboza, Lizette Brenes, Roberto Calvo, Rafael Celis, Lucy Conejo, Roxana Durán, Francisco Fonseca, Susana Gamboa, Ángela García, Miguel Gómez, Javier González, Tania López Lee, Rolando Marín, Alejandra Mata Solano, Ricardo Matarrita, Guido Miranda, María Miranda, Martín Parada, Julio Rosales, Federico Ruiz, José Fulvio Sandoval, Marta E. Villegas, María del Mar Murguía, Roberto Mora, y José Sandoval.

## NOTAS

- 1 La brecha se calcula con el índice de ambos indicadores con base en el año 1991, año en el cual la diferencia era mínima.
- 2 Los términos de intercambio se definen como la relación entre un índice de precios de exportación y un índice de precios de importación.
- 3 El trigo y el arroz son los granos de mayor consumo humano en el nivel mundial; el maíz se utiliza tanto para consumo humano como en alimentación animal, y el frijol de soya se usa como materia prima para producir aceite vegetal para consumo humano y como fuente de proteína en la alimentación animal.
- 4 Las opciones agroecológicas muestran ganancias significativas de productividad, pero solo cuando se comparan con los sistemas de producción tradicional, que son substancialmente inferiores a los sistemas modernos de producción. Esto significa que la agroecología tiene potencial en condiciones especialmente adversas; pero otros factores limitan su adopción, por lo que todavía hay que investigar y desarrollar más.
- 5 Si bien las exportaciones de banano, azúcar y carne presentan tasas de crecimiento menores a las del 2006, estas son altas y se mantienen dentro del comportamiento promedio. Los factores que explican las tasas negativas de crecimiento en el 2005, y el alto crecimiento, en el 2006, y retorno en el 2007 son: los factores climáticos (banano), rechazo de carne de exportación por incumplimiento de normas de calidad y comportamiento volátil de la producción y exportación (azúcar).
- 6 Incluye ocupados en la agricultura, silvicultura, pesca y extracción de minas y canteras.
- 7 Se ha denominado "sector informal" al conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores de microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos), y generalmente se agrega el servicio doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se diferencia al sector agropecuario.
- 8 Estas cifras fueron calculadas antes de la crisis inmobiliaria de Estados Unidos. En el momento de elaborar este Informe, la Cámara de la Construcción estaba revisándolas para ajustarlas a la nueva realidad internacional, de manera que una vez concluida esta revisión, es de esperar que las necesidades de mano de obra sean ajustadas a la baja.
- 9 Cinde denomina "empresas Cinde" al grupo de empresas que han llegado al país, producto del trabajo de promoción realizado por ellos, así como a otras que se instalaron en Costa Rica, sin su intermediación directa, pero que son exportadores importantes.
- 10 Actores o informantes claves son empresarios, académicos y representantes de empresas de reclutamiento, organizaciones de trabajadores e instituciones de formación.
- 11 En las entrevistas con representantes de Cinde y Manpower se señaló la rotación de personal que trabaja en centros de llamadas como un evento que caracteriza a la actividad. En términos generales Manpower ha observado que la escasez relativa de mano de obra en Costa Rica está generando una distorsión de salarios y la mayor distorsión se está dando en *call centers*. Algunos de los informantes claves consultados señalaron que la escasez de personal bilingüe ha provocado una guerra de salarios entre los centros de llamadas, y ha presionado el alza de los salarios en un plazo relativamente corto. El sector de tecnologías de información y comunicación (TIC) y el de construcción (en puestos técnicos) tampoco están exentos de esta espiral en los salarios, por la escasez relativa de talento.
- 12 En Costa Rica se encuestaron 620 personas. El margen de error del estudio es de  $\pm 3,9\%$ .
- 13 Las estadísticas del INA están indicadas en cantidad de matrículas, de manera que una misma persona puede estar registrada más de una vez, porque lleva más de un curso. En el 2008 se está planteando modificar este sistema de registro.
- 14 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección Entrevistas, de la bibliografía de este capítulo.
- 15 Según estimaciones de Camtic, si se incluyera a los *call centers*, el faltante de personal sería de aproximadamente 4.000 personas. Tales cifras revelan un costo de oportunidad elevado para el país y pérdida de oportunidades de crecimiento productivo, por la oferta insuficiente de recurso humano.
- 16 Se podría aprovechar la capacidad del INEC y determinar si con los instrumentos disponibles en la actualidad podría obtenerse más información sobre la oferta y la demanda por trabajo.
- 17 El concepto del premio por invertir en colones se deriva del cálculo que, se supone, hacen los inversionistas al tener la opción de colocar sus ahorros en moneda nacional o en alguna moneda extranjera. Para efectos de estimar este premio, aquí se calcula como el diferencial entre la tasa pasiva promedio en moneda nacional y la tasa pasiva promedio en moneda extranjera, esta última expresada en términos de la moneda nacional, eso es restando la devaluación y haciendo un ajuste por interés compuesto. Se utiliza la devaluación del último año, como aproximación de las expectativas de los agentes sobre el futuro nivel del tipo de cambio.
- 18 Se utiliza como punto de comparación internacional la tasa Libor, que es la tasa que pagan los bancos de Londres a los depósitos en dólares a seis meses plazo.
- 19 Al mismo tiempo que se incrementa el premio por invertir en colones, el premio por endeudarse en dólares también sube. Esto se debería haber reflejado en un aumento de la proporción de créditos en moneda extranjera con respecto a la cartera total, lo cual no se dio durante el 2007.
- 20 Ante una revaluación del colón, los deudores se ven beneficiados.
- 21 Una parte de las captaciones de los bancos se destinó a cubrir el Encaje Mínimo Legal (EML). Para los bancos estatales, un 11% de sus captaciones tuvieron que ser depositadas en el Banco Central, mientras que para los bancos privados fue de 13%.
- 22 Durante el 2007 se consolidó la incorporación de los llamados "mega-bancos" dentro del Sistema Bancario Nacional, al estar los cuatro bancos privados más grandes ligados con corporaciones financieras internacionales (Citibank, GE Capital, HSBC y Scotiabank).
- 23 Por el principio de la "transitividad" del dinero, nunca se puede asegurar que un crédito otorgado a cierta actividad fue, en realidad, utilizado para financiar un proyecto de esa misma actividad.
- 24 Una regresión simple entre el crecimiento real del crédito al sector privado y el crecimiento del PIB, entre 1998 y 2007, muestra un Índice de Correlación ( $R^2$ ) muy bajo (12%). Aún cuando se tomen únicamente los datos del período 2003 al 2007, el Índice de Correlación apenas llega a 40%.
- 25 De manera anecdótica, se puede mencionar que algunos bancos ofrecieron créditos para financiar más del 100% del valor de las viviendas, mientras que otros ofrecían plazos mayores, con tal de mejorar las condiciones del crédito, o de la cuota de pago de los clientes, y ganarse el favor de ellos sobre otras instituciones.
- 26 Se utiliza un promedio simple de los países más grandes de Latinoamérica, los cuales representan el 91% de la producción de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (Izquierdo et al., 2008).
- 27 Este podría ser el caso de grandes bancos o puestos de bolsa que hayan sufrido grandes pérdidas producto de la crisis denominada *subprime*.
- 28 Una de las maneras en que se podría enfrentar una disminución en la recaudación tributaria, por ejemplo, sería aumentando el nivel de endeudamiento público que, de todos modos, se encuentra en un nivel relativamente bajo.
- 29 El excedente de divisas provocó que el Banco Central tuviera que defender el piso de la banda comprando dicho excedente, e impidiendo así que el tipo de cambio llegara a niveles aún más bajos (una apreciación mayor). En ese sentido, el Banco Central continuaba defendiendo un nivel determinado de tipo de cambio, al mismo tiempo que quería controlar la inflación. El resultado neto fue que la compra de divisas le generó una emisión monetaria mayor de la que deseaba, así como presiones inflacionarias que imposibilitaron cumplir con el objetivo inicial del Banco Central de obtener una inflación por debajo del 10%, en el 2007.

**30** El que sea una flotación “administrada” implica que el Banco Central aún se dejaría cierta discrecionalidad para intervenir en el mercado de divisas, y tratar de guiar el tipo de cambio hacia un nivel “deseado”. Sin embargo, se supone que el grado de intervención ya sería relativamente bajo, y que bajo este sistema el objetivo casi único del Banco sería el nivel de inflación.

**31** Aún cuando se empieza a ver algún grado de fluctuación del tipo de cambio, atrasos en la aprobación del reglamento de coberturas cambiarias de parte del Banco Central, así como la necesidad de un proceso de aprendizaje de todos los actores, es posible prever que tomará más tiempo, para que se dé la aparición de este tipo de mecanismos de manera masiva, dentro del mercado financiero costarricense.

**32** Esta cuenta incluye: transportes, viajes, servicios de comunicaciones, servicios de construcción, servicios de seguros, servicios financieros, servicios de informática e información, regalías y derechos de licencias, otros servicios empresariales, servicios personales culturales y recreativos, servicios del Gobierno.

**33** No en vano algunos sectores han mostrado desacuerdo con la compra de bonos por parte de China, aduciendo que se ejerce presión en el mercado cambiario y que el mercado de valores local necesita “papel” debido a la escasez de este producto, por las menores necesidades de financiamiento del sector público. Sin embargo, es claro que no corresponde a la política fiscal resolver esta situación.

**34** En el 2007 el Gobierno también transfirió el 100% de los recursos que le corresponden a los gobiernos municipales (Ley 8114).

# APOORTE ESPECIAL

## Fortalezas y debilidades de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas

### Introducción

Este aporte especial del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” pretende identificar las fortalezas y debilidades de la política pública dirigida al desarrollo productivo de las micros, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en el marco de atención establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 8262), que entró en vigencia en mayo del 2002. Además, documenta las modificaciones que incorpora la recientemente aprobada Ley Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634), en abril del 2008. Esta última, no se ha puesto en práctica, pues aún no ha sido reglamentada, sin embargo, se espera que los cambios planteados en ella permitan subsanar algunas de las debilidades presentes en la ley de fortalecimiento actual.

Con el propósito de analizar el aporte de las políticas públicas a las Mipyme costarricenses se plantearon las siguientes preguntas:

- ¿Cuenta el país con información cuantitativa y cualitativa que permita caracterizar a las Mipyme como fundamento para diseñar la política pública?
- ¿Qué fortalezas y debilidades se pueden identificar en la aplicación de la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

■ ¿Cuál ha sido el aporte del Fondo Especial para el Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Fodemipyme)?

■ ¿Qué cambios introduce la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo?

■ ¿Qué aspectos pueden contribuir a la discusión sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme?

### Caracterización de las Mipyme

De forma recurrente, en los informes del Estado de la Nación se ha documentado la falta de información existente para realizar una caracterización adecuada del sector de las empresas que poseen menos de 100 empleados. La informalidad, heterogeneidad e imprecisión de la definición de este sector constituyen una limitante importante para identificar, con claridad, la población meta a la que debe dirigirse la política pública.

La imprecisión del objeto de interés (empresas “no grandes”) explica la brecha en la cuantificación del número de empresas, según tamaño, entre las distintas fuentes de información. Esta diferencia se puede observar al comparar las estadísticas de la EHPM, la CCSS y el Observatorio de Mipyme. En el 2007, según la EHPM, se registró un total de 344.779 ocupados en la categoría de cuenta propia, de los cuales el 96,6% está dentro de “empresas” con

solo una persona<sup>1</sup>. Además, los registros del número de Mipyme del sector privado de la CCSS suman 51.127 en el 2007, de ellas el 70% son empresas con menos de cinco empleados. Finalmente, según el Observatorio, el total de las empresas con menos de 100 empleados asciende a 139.403, cifra que contempla, tanto al sector formal registrado por la CCSS, como el sector semiformal de los registros de patentes de las 81 municipalidades del país.

Además del acercamiento cuantitativo incompleto, poco se sabe sobre el perfil cualitativo del conjunto, por ejemplo, se desconocen las características y las necesidades particulares de las empresas Mipyme según su potencial productivo (subsistencia o acumulación<sup>2</sup>), el sector o rama de actividad y su condición de formalidad e informalidad. Es importante reconocer que esto es un reto común en el ámbito internacional, aún en países desarrollados, por lo que es oportuno instar a que continúen realizándose esfuerzos para precisar, cada vez mejor, las características de este sector (E: Brenes, 2008).

La carencia de una caracterización completa del sector ha propiciado una delimitación normativa de la población meta de la política pública, que ha sido rebasada por la realidad del sector y ha limitado su capacidad de actuar. Además, esta carencia ha impactado el diseño de la política pública, prueba de ello es la aprobación de la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634 SBD), como medida

compensatoria y complementaria a las debilidades encontradas en la Ley de Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (Ley 8262), que fue diseñada para atender empresas pequeñas y medianas, formales no agropecuarias. La nueva ley de SBD amplía significativamente la población meta al incluir al sector informal, agropecuario y, además, plantea de forma explícita la atención a sectores prioritarios: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y a todos los que incorporen el concepto de producción más limpia. Aunque la ley SBD amplía la población meta, carece, por no contar con información suficiente, de una claridad cualitativa y cuantitativa del sector por atender, en igual forma que la ley anterior.

Asimismo, la desagregación disponible de las fuentes oficiales es limitada. Las estadísticas de Cuentas Nacionales permiten conocer la participación de las pequeñas empresas manufactureras

(8% de la producción del sector industrial en los últimos cinco años), pero no detallan el aporte de las Mipyme en los sectores del agro, los servicios y el comercio. La información disponible permite conocer que la participación del empleo formal, generado por la empresa privada es de aproximadamente el 50% (número de trabajadores de la CCSS en los últimos cinco años). En el 2007, las Mipyme representaron el 76% de las empresas exportadoras y el 10% de las exportaciones totales (Procomer, 2007).

En el *Diagnóstico Nacional de Mipyme*, realizado por el Observatorio, se encontraron diferencias importantes entre las empresas según sector productivo, lo que implica necesidades distintas, y evidencia la importancia de caracterizar a las Mipyme no solo por su tamaño sino también por su actividad. Inclusive, los resultados obtenidos en ese estudio concluyen que las Mipyme se diferencian tanto por tamaño como por sector (Observatorio Mipyme, 2008). Algunas de las principales diferencias encon-

tradas se presentan en el cuadro 3.18. Debe señalarse que esta información solo comprende al sector formal de las Mipyme, pero queda un vacío importante en relación con el conocimiento del sector semiformal e informal.

La caracterización anterior pone de manifiesto la necesidad de generar información adecuada y suficiente para conocer este sector como insumo base e indispensable para el diseño y ejecución de la política pública. Sin un conocimiento completo, sus alcances y su desempeño son inciertos y se dificulta la elaboración de instrumentos y programas que permitan mejorar el desempeño del sector (recuadro 3.4).

### Ley de Fortalecimiento Pyme: fortalezas y debilidades de la política pública

La ley fue diseñada con el objetivo de crear un marco normativo que promoviera el desarrollo productivo de las Mipyme y posicionara a este sector como protagonista, con un dinamismo que contribuyera al desarrollo económico y social del país (Asamblea Legislativa, 2002). Esta ley se formuló para mejorar el desempeño del sector y ofrecer nuevas opciones de financiamiento que permitieran el acceso al crédito y que impulsaran proyectos de desarrollo tecnológico e innovación, servicios para el mejoramiento de la formación del recurso humano y facilidades para el acceso a mercados internos y externos.

No obstante, su aprobación no ha garantizado (como estaba previsto) la existencia de información suficiente para realizar una evaluación sobre el desempeño e impacto de la política pública dirigida a Mipyme y en particular de esta Ley. Sin embargo, se pudieron identificar esfuerzos realizados por algunas instituciones para generar información. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como ente rector, elaboró informes de resultados de la red de apoyo a este tipo de empresas; También el Banco Nacional, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) efectuaron estudios de impacto relativos a

CUADRO 3.18

#### Aspectos que caracterizan a las Mipyme formales según sector productivo

| Sector      | Papeletas, padrón, acta de apertura, Características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Industria   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Son empresas maduras (más de diez años de funcionamiento)</li> <li>• Mayor capacidad para generar empleo</li> <li>• Utilizan sistemas de financiamiento y son las que más han perdido oportunidades de negocios por la dificultad de acceso al crédito</li> <li>• Utilizan Internet para venta de productos y solicitud de pedidos</li> </ul> |
| Servicios   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor nivel educativo</li> <li>• Mayor participación femenina</li> <li>• Dependen de pocos clientes grandes</li> <li>• Su formalización es temprana</li> <li>• Hacen un mayor uso de las TIC</li> </ul>                                                                                                                                       |
| Comercio    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor cantidad de proveedores en el extranjero</li> <li>• Utilizan, con mayor frecuencia, <i>software</i> para mejorar el servicio e investigar la competencia</li> </ul>                                                                                                                                                                     |
| Agricultura | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor participación en asociaciones y cooperativas</li> <li>• Emplean a personas de baja escolaridad</li> <li>• Menor vínculo con empresas extranjeras</li> <li>• Formalización tardía o informalidad constante</li> <li>• Poca información y conocimiento de la competencia</li> </ul>                                                       |

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio Mipyme, 2008.

### **RECUADRO 3.4**

#### **Esfuerzos por sistematizar las características de las Mipyme costarricenses**

La carencia de información sobre las Mipyme ha sido un problema claramente identificado en el país, que ha dificultado el diseño de políticas, programas o proyectos para apoyar este sector. Para atender esta necesidad se creó el Observatorio de Mipyme en la UNED, en el 2005. En el 2006 inició el trabajo en conjunto con la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el proyecto recibió el apoyo de Conare.

El Observatorio de Mipyme tiene como propósito generar información y conocimiento para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como convertirse en un referente sobre la información nacional de la Mipyme costarricense. La estrategia que utiliza es la articulación y la investigación, lo que ha permitido consolidar trabajos que han aportado al conocimiento cuantitativo del

parque empresarial (formal y semiformal) y a una aproximación hacia las principales características de las Mipyme formales.

El conocimiento de las características del parque empresarial plantea la necesidad de ubicar a las Mipyme según tres categorías. Las formales, que cumplen con lo establecido por la ley y, por lo tanto, aparecen registradas en la CCSS. Las semiformales, existen en los registros públicos, por haber iniciado el proceso de formalización, (por ejemplo, cuentan con la patente comercial en la municipalidad correspondiente) y finalmente, las informales, que no aparecen en los registros públicos. Sobre las empresas semiformales e informales aún no se tiene información. El único avance en ese sentido es la cuantificación aproximada de la cantidad de empresas, por cantón, en la categoría semiformal: 88.276. Si a esta cantidad se suma la cantidad de empresas Mipyme formales (51.127) el total del parque empresarial es de 139.403.

Con respecto a las Mipyme formales, el hallazgo más interesante es la diferenciación que habría que hacer en relación con el sector; ya que, al analizar los resultados, las diferencias más significativas son las provocadas por la actividad que realizan y no por el tamaño (el detalle se presentó en el cuadro 3.18). Esta realidad debe llamar la atención y promover cambios importantes en el diseño de políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a las Mipyme formales y avanzar en el conocimiento de las semiformales e informales. Un diseño renovado deberá considerar las características de tamaño y sector, para asumir los retos estratégicos que en el campo de la competitividad deben enfrentar las Mipyme. Lo anterior requiere un trabajo articulado del sector público y privado.

Fuente: Elaboración propia con el aporte del Observatorio Mipyme.

los créditos otorgados a las Mipyme; Algunas instituciones responsables de las políticas de este sector prepararon informes de labores y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) hizo el registro de las exportaciones de este tipo de empresas para los años 2005 y 2007. Sin embargo, la información se ha generado de manera aislada y no se cuenta con un sistema de información continuo y unificado que permita sistematizar responsables, desempeño e impacto en las Mipyme. Ante esta limitación, para desarrollar este aporte, se realizó una consulta a expertos, con el fin de complementar los informes de resultados elaborados por el ente rector. En la consulta participaron representantes de algunas de las instituciones que forman la red de apoyo: la Cámara de Industria, el INA, Procomer, la Dirección general de la pequeña y mediana empresa (Digepyme), Fodemipyme, BN-Desarrollo y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit).

A continuación se analiza lo establecido por la ley, y las fortalezas y

debilidades identificadas mediante la consulta, con énfasis en los siguientes aspectos: estructura y función institucional, financiamiento, innovación y desarrollo tecnológico, acceso a mercados y formación del recurso humano. Aunque en algunos casos, se encuentran un conjunto más amplio de debilidades que de fortalezas, el propósito no es subdimensionar los esfuerzos realizados por un conjunto amplio de personas e instituciones que trabajan para fortalecer al sector de las Mipyme, sino, por el contrario, mencionar las debilidades con el objetivo de contribuir a la detección de los aspectos que requieren mayor trabajo.

a) Sobre la estructura y función institucional, la ley nombra al MEIC como ente rector y constituye el Consejo Asesor Mixto con el objetivo fundamental de que sea una instancia superior que valide y diseñe la política Pyme del estado costarricense. Este Consejo Asesor está formado por los ministros de Economía, Industria y Comercio, Comercio exterior y Ciencia

y Tecnología, los gerentes de Procomer, Banco Popular, los presidentes de Conare y del INA, los representantes de Uccaep y de organizaciones privadas empresariales. En el 2004 se creó como mecanismo de coordinación la Red de Apoyo, con la participación de ocho entidades públicas y privadas, cifra que se incrementó en el 2008 a treinta instituciones dedicadas al desarrollo de actividades relacionadas con el sector y paralelamente se creó Digepyme con funciones de secretaría técnica.

Las fortalezas identificadas son:

- Interés explícito por fomentar el desarrollo de las Mipyme: El tema de las Mipyme se constituyó en un punto de agenda importante para un conjunto amplio de instituciones, y además, ha logrado posicionarse como un elemento significativo en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Creciente oferta de programas para atender a las Mipyme: el interés por desarrollar este sector se evidencia

en los importantes esfuerzos realizados para ampliar programas y proyectos de capacitación, planes de financiamiento en la banca pública y privada, fortalecimiento de las Mipyme exportadoras y vínculos de este sector con empresas de mayor tamaño.

- Creación de la red de apoyo: existe consenso en que este es el mecanismo idóneo para atender de forma integral a las Mipyme. En el país hay más de treinta instituciones que trabajan en la red.
- Existencia de oficinas regionales: aunque existen debilidades en el funcionamiento y cantidad, el esfuerzo por abrir espacio a su creación es un logro que debe resaltarse, como mecanismo adecuado para tener una atención directa a las Mipyme que se encuentran en zonas alejadas del país.

Las debilidades encontradas son las siguientes:

- La institucionalidad creada para orientar las políticas no ha funcionado con la eficiencia requerida. Por ejemplo, el Consejo Asesor solo ha sesionado con la periodicidad y constancia establecida en la Ley (cada dos meses)<sup>3</sup> en el 2008. Además, la rotación de sus integrantes, en algunos periodos, ha sido alta, y en general, su desempeño ha dependido de la voluntad de los funcionarios encargados, lo que ha provocado que las funciones del Consejo, relativos al desarrollo y evaluación de los programas y proyectos ejecutados, no se hayan realizado adecuadamente. De igual forma, el vínculo entre el Consejo Asesor, el MEIC (Digepyme) y la red no ha funcionado con mecanismos claros y formales, por esa razón, la orientación de las políticas recoge criterios independientes de los diferentes intereses institucionales y no se ha logrado consolidar un proceso de trabajo coordinado. De ahí que el resultado sea la duplicidad de

funciones y la ejecución aislada de programas.

- Complejidad institucional: los mecanismo de discusión, diseño, planificación y ejecución de la política pública son complejos en función del tamaño del país; lo que se evidencia en la existencia de dos grupos de entidades de apoyo al desarrollo productivo carente de mecanismos de coordinación: las creadas por la Ley de fortalecimiento (ente rector, Consejo Asesor, Red de apoyo) y las que forman parte del Consejo Nacional de Competitividad (Consejo Directivo, Consejo Consultivo y la Secretaría Ejecutiva).
- Evaluación: ausencia de un sistema integral de evaluación focalizado en resultados alcanzados. Actualmente, la evaluación realizada es normativa y sumativa y no enfatiza en los efectos e impactos causados sobre las Mipyme, sino en el cumplimiento cuantitativo de metas, tampoco en la calidad y eficiencia.
- Presencia regional: aunque existen oficinas regionales, estas no cuentan con los recursos necesarios para asumir las funciones pre-establecidas y los requerimientos que surgen de la dinámica del desarrollo de las Mipyme. Fuera de la GAM se pueden identificar cinco oficinas Creapyme<sup>4</sup>.
- Trámites: los requisitos que se imponen a las empresas, para formalizar sus operaciones constituyen un obstáculo que limita la creación o formalización de Mipyme y el acceso a los beneficios de algunos programas de apoyo. La complejidad de los requisitos, que las instituciones imponen a las Mipyme exige un trámite de formalización de aproximadamente 77 días (Doing Business, 2008).
- Divulgación, promoción e información de los servicios de apoyo: Según el Observatorio Mipyme sólo el 4% de las Mipyme formales han recibido

apoyo de las instituciones públicas. Además, existe la carencia de mecanismos, eficientes y ágiles como la práctica de ventanillas únicas, que guíen a las empresas hacia las organizaciones que pueden satisfacer sus necesidades.

b) Con respecto al financiamiento, se creó el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fodemipyme), administrado por el Banco Popular. Este fondo ofrece mecanismos de financiamiento, así como concesión de avales y garantías para empresas que no puedan ser sujetas de los servicios de crédito de los bancos públicos; principalmente debido a los criterios de regulación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). El detalle de la evolución de este fondo y su estrategia de acción se presentan en el recuadro 3.5.

Las principales fortalezas presentadas en el eje de financiamiento son

- Canaliza recursos para financiar actividades productivas que normalmente no son sujetas de crédito en el sistema financiero.
- Lograr desligar estos recursos de la regulación y supervisión emitida por la Sugef (por cuanto no son recursos provenientes de la intermediación financiera),
- Aprendizaje acumulado por Fodemipyme para atender este segmento del mercado financiero.

Las debilidades son:

- Participación de pocas entidades financieras (bancos públicos y privados, cooperativas de ahorro y crédito, entre otras) en la canalización de los recursos, a pesar de los esfuerzos realizados por el BPDC para ejecutar los fondos<sup>6</sup>.
- Los empresarios poseen poca información sobre las entidades que pueden satisfacer sus necesidades financieras.

# RECUADRO 3.5

## Fodemipyme: un esfuerzo en construcción

Fodemipyme, que pertenece al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, es responsable de ofrecer alternativas de financiamiento para aquellas empresas que no cumplen los requisitos de la banca comercial. Su desempeño ha mostrado una tendencia creciente en la colocación tanto de créditos como de avales. En los últimos cuatro años se han otorgado 682 avales y 268 créditos. Si se comparan los años 2004 y 2007 se observa un incremento significativo en el número de avales y créditos: en el primer año se colocaron dieciséis avales y un crédito, mientras que en el último, estas cifras fueron de 357 y 143 respectivamente (cuadro 3.19). Debe destacarse el posicionamiento de ambos productos financieros en el mercado y la importancia de tener avales para el otorgamiento de créditos; entre el 2004 y el 2007 el 73% de los créditos fueron colocados en conjunto con un aval.

La colocación de créditos y avales durante estos cuatro años, corresponde en el 54% de los avales y el 57% de los créditos, al sector servicios; al comercio el 31% avales y 20% créditos y en industria el 15% de los avales y 23% del crédito. Según el tamaño de la empresa, en promedio, las micros<sup>5</sup> concentran el 70,5% de los créditos y avales, las pequeñas el 23% y las medianas el 6,5%. Según sexo, las mujeres han percibido el 34% de los avales y 17,1% de los créditos (E: Conejo, 2008).

Según zona de atención, la administración del fondo presenta limitantes para atender zonas fuera de la GAM. De los 784 avales colocados entre enero del 2004 y el 30 de abril del 2008, el 65,2% se concentró en las oficinas de FodeMipyme y en las sucursales de la región Central, el 20% en la región Atlántico y Sur y el restante 15% en la región Norte (E: Conejo, 2008). Un reto importante para enfrentar este problema es el fortalecimiento de la capacitación del personal del Banco en todas sus sucursales, con el propósito de incrementar el acceso al fondo en las zonas alejadas, apoyar campañas intensivas de publicidad para promocionar el fondo e incluir en las municipalidades información relativa a él (Red de apoyo Pyme, 2008).

### Sobre su estrategia de acción:

En estos últimos cuatro años la estrategia

de intervención adoptada por la Banca de Desarrollo del Banco Popular, del que depende el Fodemipyme, ha tratado de consolidar un modelo de atención que tome en cuenta el ciclo de vida de la empresa y que complemente los servicios financieros con servicios no financieros. Para el diseño de este modelo se han definido los servicios financieros de la siguiente manera:

- Si se trata de actividades de subsistencia, se atienden de acuerdo con una estrategia de desarrollo local, y se crean capacidades de oferta crediticia en las zonas. Desde esta perspectiva se apoya la creación, consolidación y fortalecimiento de empresas de crédito comunal. Esta etapa puede ser apoyada mediante recursos de transferencias de Fodemipyme para la formación y de crédito y aval para la consolidación.

- Cuando se refiere a emprendimientos o empresas informales en marcha (no pagan cargas sociales, riesgos del trabajo ni tributan) se les atiende mediante el Fondo de Capital de Riesgo (Focari), donde existe un producto diferenciado, por ejemplo, para mujeres. Pueden optar por estos fondos todos los sectores económicos por medio de organizaciones intermediarias; también se pueden utilizar los fondos de avales para sectores específicos: el WASTE/ACEPESA, para manejo de desechos y el fondo de avales PASAGE/CMC, para mujeres campesinas.

- Los emprendimientos formales o las empresas formales en marcha se atienden con crédito de la cartera proveniente de intermediación del Banco Popular o mediante el Fodemipyme.

De igual manera, existe una atención diferenciada para responder a los requerimientos de servicios de desarrollo empresarial de acuerdo con las fases de nacimiento, crecimiento y maduración. Los resultados aún son incipientes, una estrategia de atención de este tipo requiere más de cuatro años de funcionamiento para evidenciar resultados e impacto. La sistematización de casos y la consolidación del sistema de información cruzada, son herramientas que apenas están en proceso de construcción.

Los logros cualitativos de estos primeros años de funcionamiento del fondo son:

- La vinculación con aspectos de preocupación mundial y del Plan Nacional de Desarrollo que permiten potenciar servicios financieros y no financieros para apoyar temas como el desarrollo humano sostenible, equidad de género y la accesibilidad por parte de poblaciones vulnerables. Ejemplos de ello son: el manejo del recurso hídrico por medio del programa de Pyme en gestión del agua (Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal), apoyado con productos crediticios adaptados y especializados a sus necesidades, que combinan aval, garantía y capacitación; así como varios proyectos de agricultura orgánica, eficiencia energética, energía alternativa y manejo de desechos.

- Obtención de recursos de cooperación internacional para constituir dos fondos que permiten otorgar un 25% adicional de avales y garantías a Mipyme que manejan desechos líquidos y sólidos, fondo WASTE/ACEPESA y a mujeres campesinas, mediante el fondo PASSAGE/CMC.

A pesar de que los logros no pueden ser cuantificados, se observa un avance importante en la especialización, amplitud y diversidad de la oferta de servicios financieros para atender las Mipyme. Sin embargo, persisten obstáculos que impiden obtener mayor alcance del fondo debido a que la Sugef no ha aceptado el aval de Fodemipyme como mitigador de los bancos operadores por tratarse de un aval subsidiario. Por esta condición resulta poco atractivo para los bancos públicos otorgar esa garantía a sus clientes. En razón de lo anterior, de los cuatro bancos públicos autorizados como operadores en la Ley 8262 únicamente el Banco Popular, administrador del fondo, ha hecho un uso intensivo de él y Bancrédito ha aprobado dos avales. Esta situación ha impedido lograr una mayor profundización financiera y cobertura a las Mipyme y restringe el cobro de comisiones que le dan crecimiento y sostenibilidad al fondo de avales (E: Conejo, 2008).

Fuente: Parada et al, 2008. E: Conejo, 2008.

CUADRO 3.19

**Colocaciones de avales y créditos para las Mipymes según cantidad y monto. 2004-2007**

| Colocaciones                        | 2004 | 2005 | 2006  | 2007  |
|-------------------------------------|------|------|-------|-------|
| <b>Cantidad</b>                     |      |      |       |       |
| Avales                              | 16   | 82   | 227   | 357   |
| Créditos                            | 1    | 24   | 100   | 143   |
| <b>Monto en millones de colones</b> |      |      |       |       |
| Avales                              | 44   | 351  | 1.618 | 3.464 |
| Créditos                            | 8    | 284  | 1.237 | 1.942 |

Fuente: Parada et al., 2008 con datos de Fodemipyme.

- Creación de fondos para financiar proyectos de base científica y tecnológica, como es el fondo Propyme.
- Encargar a una institución especializada en ciencia y tecnología para que ejecute los recursos y realice las mejoras propuestas.

Las debilidades en este tema son:

- Bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo. La inversión costarricense en este sector es baja, 0,39% del PIB en el año 2000 (Estrategia Siglo XXI, 2006).

- Persiste la brecha tecnológica entre empresas. Las Mipyme enfatizan el uso intensivo del factor trabajo como una ventaja comparativa y avanzan poco en la integración de tecnologías en los procesos productivos y gerenciales.

- Existe una limitada adopción tecnológica, que incluye tanto la falta de recursos financieros para adquirir una computadora, como la ausencia de formación en manejo de tecnologías de información y comunicación.

- No se fomenta la creación de empresas de base tecnológica: En la política pública actual no existen incentivos dirigidos a promover la creación de empresas de base tecnológica; es decir, empresas capaces de desarrollar nuevas ideas o tecnologías para generar externalidades y vínculos directos con el resto de las empresas.

- Los recursos son ejecutados por centros de investigación: el sistema planteado por la ley indica que las Mipyme participan como demandantes y no como unidades con capacidad para producir nuevo conocimiento. Esta labor la realizan los centros de investigación, de ahí que se limite la capitalización de las Mipyme para que desarrollen sus propias capacidades innovadoras y tecnológicas.

- No se promueve la especialización de las entidades financieras para atender nichos de empresa, y brindarles instrumentos y servicios adecuados a las necesidades particulares que presentan las Mipyme de acuerdo con su naturaleza, en cuanto sector o actividad productiva, grado de acumulación, escala de producción, destino de la producción (interna o externa), zonas geográficas o perfil del propietario. La Ley establece, como única alternativa, a Fodemipyme y las necesidades de financiamiento del sector difícilmente puede ser atendidas por una única entidad. Aunque en el Banco Popular existen logros al respecto (recuadro 3.5) esta no ha sido una estrategia generalizada en todas las entidades financieras que atienden a las Mipyme.

- Bajo nivel de colocación de avales. Por ejemplo según Fodemipyme, el sector de las Mipyme tiene disponibles aproximadamente 27.200 millones de colones para créditos, de los cuales únicamente se han aprobado, al 31 de diciembre 2007, 5.477 millones de colones, es decir, el 20%.

- Falta de integralidad entre servicios financieros y no financieros que respondan a las necesidades particulares de cada empresa, para mejorar significativamente su rentabilidad y capacidad de pago. Aunque se reconoce las entidades responsables de

prestar recursos a este sector, han realizado esfuerzos importantes, como por ejemplo, BN-Desarrollo, Fideicomiso del IMAS y Banco Popular; estos se han realizándose de manera aislada sin coordinación con una estrategia nacional de desarrollo productivo.

c) La innovación y el desarrollo tecnológico se han fomentado por medio del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), se ha creado un fideicomiso en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) para el financiamiento de las Mipyme, como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional. El desempeño del programa Propyme, como programa central para el desarrollo tecnológico ha mostrado avances durante sus cinco años de funcionamiento. Por ejemplo, en el primer año (2002) se colocaron 58 millones de colones, cifra que aumentó a 213 millones de colones en el año 2007. Estos recursos se han orientado al desarrollo de 23 proyectos relacionados con actividades tendientes a implementar programas de calidad, e innovar el diseño de productos y sus respectivos procesos de producción (Propyme, 2007).

Las principales fortalezas en tema de innovación, ciencia y tecnología son:

- Reconocer que las Mipyme deben participar en procesos de generación de innovaciones y progreso tecnológico.

■ Carenza de fondos de capital de riesgo especializado: las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo tecnológico están sujetas a fuertes riesgos propios de la actividad. Por ejemplo, la imitación por terceros de las innovaciones realizadas, la inexistencia de un mercado para la innovación o la existencia de un mercado pequeño y la posibilidad de que la investigación fracase, determinarán que la actividad sea riesgosa y las empresas y entidades financieras no asuman la tarea.

■ No existen instituciones que atiendan el problema de forma integral: al Conicit se le ha encargado la función de administrar el fideicomiso dentro del Fondo de Incentivos de la institución; mas no se le ha encomendado el objetivo de fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de las Mipyme; labor que tampoco está siendo solventada por otra organización.

d) El tema de acceso a mercados es planteado en la Ley mediante el desarrollo de un programa de compras del Estado, el fomento del comercio interno y el apoyo a la Pyme exportadora o con potencial exportador. El *Programa de Compras del Estado* pretende asegurar la participación de la Mipyme, como proveedoras del sector público, por medio de la apertura de un portal de registro de proveedores y la capacitación de los funcionarios públicos para que de esa manera, se reconozca el potencial que tiene este sector para satisfacer las demandas del Estado. El MEIC es responsable de promover el comercio interno mediante: encadenamientos productivos, alianzas estratégicas, ferias locales, centros de información y exhibición, enlaces con la gran empresa y el establecimiento de un centro promotor de diseño. El acceso a mercados internacionales es facilitado por Procomer mediante programas orientados a brindar información, capacitación y promoción comercial.

El *Programa de Compras del Estado* empezó a ser ejecutado recientemente en el 2007, por medio de acciones con-

cretas como el registro de empresas (240 empresas) en el portal de Internet. Se han impartido cursos en multimedia, se ha capacitado a 52 microempresarios, se realizaron seminarios y se abrieron espacios para que los funcionarios de la institución crearan el registro de proveedores en las oficinas de Digepyme. Con respecto a los programas de encadenamiento, Procomer ha desempeñado un papel importante en la consolidación de vínculos entre empresas locales y transnacionales (450 encadenamientos en el periodo 2003-2007). De igual forma, se han abierto espacios de difusión y publicidad, por medio de páginas de Internet, revistas, participación en ferias internacionales y vitrinas de exhibición de productos. Además, el MEIC habilitó el portal Pyme y ha realizado algunas ferias y ruedas de negocios entre empresas locales.

Las fortalezas identificadas en relación con este tema son:

- Fomento de alianzas y estrategias de asociatividad para que las Mipyme puedan abastecer la demanda de sus productos.
- Identificar mecanismos de promoción que den a conocer la oferta de las Mipyme, consolidación y continuidad del *Programa de Encadenamientos Productivos* y el soporte de los procesos de exportación de este sector por parte de Procomer.
- Fomento de la participación directa e indirecta (por medio de alguna empresa de mayor escala) en la internacionalización del país.

Las debilidades encontradas son:

- Compras del Estado: las pequeñas empresas no responden a este estímulo por falta de información, de capacidad de proveer grandes volúmenes de productos, calidad y precios.
- Necesidad de impulsar procesos de investigación que promuevan el

desarrollo científico, tecnológico e innovador para poder concretar encadenamientos ya identificados. Actualmente, Procomer tiene una lista de 150 proyectos que requieren de investigación para hacer efectiva la vinculación de suplidores locales (E: Calvo, 2008). Asimismo se han detectado problemas entre la demanda de la industria de alta tecnología y la oferta científico tecnológica del proveedor nacional. Aunque los encadenamientos aumentaron de 18 en el 2003 a 142 en el 2007, persisten problemas para mejorar la calidad y la cantidad de proveedores, perfeccionar los procesos logísticos de subcontratación y fomentar el apoyo directo de las empresas de zonas francas para las Mipyme suplidoras.

- No existe una estrategia de encadenamientos productivos en un marco de desarrollo productivo: los vínculos empresariales deben pensarse en un marco de mayor alcance, donde tenga cabida la formación de redes de abastecimiento y comercialización, tanto entre empresas locales, como con empresas de capital extranjero. Además, debe replantearse la orientación de selectividad de la política sectorial e identificar aquellos sectores que tengan el potencial para consolidar redes productivas en el que participe un grupo amplio de empresas y no se establezca solo un vínculo de uno a uno. En el proceso de consulta, la metalmecánica y el turismo fueron identificados como sectores con este potencial.

e) Por último, para mejorar la formación del recurso humano, la Ley 8262 encomienda al MEIC la coordinación y articulación de programas sectoriales de capacitación y asesoría técnica ofrecidos por el INA, los centros de enseñanza, las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos. El desempeño de este eje de atención ha sido tratado por más de la mitad de las instituciones pertenecientes a la red, que han ejecutado programas y proyectos de capacitación. Resulta difícil cuantificar el total de personas

capacitadas, por la falta de registros apropiados, motivo por el cual solo se pueden indicar algunos esfuerzos. Por ejemplo el programa de capacitación especializada de Procomer, en los últimos cuatro años, atendió aproximadamente a 11.000 empresarios (Procomer, 2008) y se registró una atención entre el 2004 y 2007 de aproximadamente 5.000 personas capacitadas en los distintos proyectos ejecutados por la red (Digepyme). En el 2007, el INA destinó cerca del 60% de su presupuesto a actividades de capacitación a Mipyme. El programa *Costa Rica Provee*, dedicó aproximadamente el 52% de su presupuesto a actividades de formación de recurso humano, la inversión social del fideicomiso e ideas productivas del IMAS, asignó el 42% de su presupuesto a proyectos de formación empresarial y el 20% de la suma recibida anualmente correspondiente al 5% de las utilidades del Banco Popular de Fodempyme tuvo esta misma finalidad.

Las fortalezas en este campo son:

- Las instituciones han destinado recursos para los programas de capacitación dentro de la planificación presupuestaria. Inclusive en muchas de ellas los recursos para los programas de capacitación se han consolidado como un rubro en el presupuesto.
- Existe una diversidad de programas de capacitación que han posibilitado la atención de un gran número de microempresarios en las distintas localidades del país y han ampliado su cobertura a zonas alejadas.
- Comprender la importancia de la formación del recurso humano como soporte complementario de los programas de financiamiento. Aunque la puesta en práctica cuenta con retos importantes, es importante rescatar que existe consenso en relación con la importancia de esta tarea para el desarrollo productivo de las Mipyme.

Las debilidades identificadas son:

- Existe duplicidad de funciones: aunque los recursos y esfuerzos por desarrollar programas de capacitación se han incrementado, hay un conjunto amplio de instituciones que capacitan a este sector, sin coordinación entre sí. Se ha planteado la debilidad del MEIC como ente rector, para cumplir a cabalidad sus funciones de orientador de la estrategia de capacitación en forma articulada e integral.
- Las capacitaciones se ejecutan sin una visión de largo plazo: no se está atendiendo el desarrollo de las Mipyme en todo su ciclo de vida, para darle continuidad a cada proceso de capacitación, en función de las etapas por las cuales atraviesa un negocio en los diferentes momentos de su evolución, desde el origen hasta garantizar su sostenibilidad y crecimiento. Lo que existe son esfuerzos aislados.
- Poco acompañamiento para la puesta en práctica de lo aprendido en las capacitaciones: procesos que se ejecutan sin acciones complementarias que ayuden a implementar los conocimientos desarrollados en los cursos, dentro de las unidades productivas individuales.
- Escaso fomento del emprendedurismo: la política ha tenido una débil focalización en el fortalecimiento de la cultura empresarial de las Mipyme. Incluso, la política no ha logrado ser explícita en el impulso de procesos de “emprendedurismo”; el problema se ha tratado por medio de cursos aislados que abordan el tema. Como consecuencia, los empresarios muestran deficiencias en la gestión y promueven un empresariado de subsistencia.
- Insuficiencia de incubadoras de empresas<sup>7</sup>: no se han establecido las incubadoras de empresas necesarias para promover proyectos capaces de realizar aportes sustantivos al desarrollo productivo, los cuales están ausentes en las regiones que mues-

tran relativamente buenas condiciones para ser polos de desarrollo, tales como Limón, Guanacaste y Puntarenas. Prueba de lo anterior es la existencia de apenas dos incubadoras, una en el Instituto Tecnológico de Costa Rica y, más recientemente, Parquetec, que si bien son esfuerzos notables, resultan insuficientes para los requerimientos del país.

De los hallazgos anteriores se puede concluir que, a pesar de que el desempeño de la política de apoyo a las Mipyme cuenta con el interés de las diferentes entidades públicas y privadas, con los recursos y la legislación, su puesta en práctica muestra limitaciones y vacíos importantes. Las debilidades identificadas imponen importantes retos que deben ser atendidos desde una política de desarrollo productivo que trascienda el trabajo independientemente de cada entidad responsable.

### Sistema de Banca de Desarrollo: nuevo marco de política pública de atención a las Mipyme

La Ley 8634 de Sistema de Banca para el Desarrollo, aprobada en el mes de abril del 2008, es el resultado de un conjunto amplio de iniciativas propuestas en varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, en el transcurso de los últimos años. Esta ley es concebida como “*Un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acorde con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objetos de esta ley*” (Ley 8634). Para ello, se conforma un Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) que otorgará financiamiento, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Para velar por el desempeño de este sistema se establece un arreglo institucional de cuatro componentes: Consejo Rector, formado por dos ministros designados por el Consejo de Gobierno, dos representantes de la Uccaep y un representante de los bancos estatales; el Consejo Asesor Mixto, integrado por uno de los ministros del Consejo

Rector, un representante del INA, dos representantes de los bancos públicos y representantes del Infocoop, Conare, Uccaep e instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros; la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial; y la Comisión Evaluadora del SBD, juramentada cada cuatro años.

En el SBD se define la participación de entidades financieras y no financieras como actores importantes en la política pública de fomento a las Mipyme<sup>8</sup>; se amplía la población meta establecida en la Ley 8262, incluyendo a las Mipyme del sector agropecuario y a las empresas informales; se establecen los sectores prioritarios que recibirán tratamiento especial: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y los que incorporen el concepto de producción más limpia. Los mecanismos de financiamiento del SBD modifican la estructura de financiamiento de las Mipyme sugeridas en la Ley de Fortalecimiento, además de Fodemipyme se crean tres fondos que conformarán el SBD:

- Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade): Los recursos para este fondo provendrán de un 5% del presupuesto de Fodesaf, de varios Fideicomisos que antes operaban para el sector agropecuario<sup>9</sup>, resultados de operación (pérdidas y ganancias) de Finade y de donaciones. La administración estará a cargo de un banco estatal asignado mediante licitación y su fiscalización será responsabilidad de la CGR.
- Fondos de Financiamiento para el Desarrollo: las fuentes de recursos provendrán de un 5% de las utilidades netas (después del impuesto sobre la renta de cada banco), aportes adicionales aprobados por la Junta Directiva del banco administrador del fondo, resultados de operación (pérdidas y ganancias) del Fondo y donaciones. La administra-

ción quedará a cargo de cada uno de los bancos estatales y su fiscalización será ejercida por la Sugef según normas especiales emitidas por el Conassif.

- Fondos del Crédito para el Desarrollo: los recursos para este fondo provendrán de los bancos privados que realicen captaciones en cuenta corriente, deberán mantener un 17% de sus captaciones a treinta días o menos en préstamos al banco administrador del fondo (Peaje Bancario). Los bancos podrán evitar el traslado de los recursos siempre y cuando mantengan un saldo de 10% en créditos dirigidos a programas indicados por el Consejo Rector; y tengan cuatro agencias en diferentes regiones del país. La administración de este fondo estará a cargo del Banco Crédito Agrícola de Cartago quien administrará el fondo los primeros 5 años, posteriormente, el Consejo Rector designará al administrador mediante concurso o conveniencia. La fiscalización se realizará de la misma que la de los Fondos de Financiamiento para el Desarrollo.

Existe mucha expectativa ante la aprobación de esta ley y el grado de mejoría que introducirá al sistema de financiamiento de las Mipyme. Hay aspectos específicos que establece la ley de SBD que podrían mejorar algunas de las debilidades de la Ley de Fortalecimiento, las cuales se destacan a continuación:

- Amplía las operaciones de crédito e inversión que pueden realizar los bancos comerciales y ofrece mayor variedad de instrumentos financieros que se pueden ofrecer a las empresas (servicios de factoreo, *leasing* y otras prácticas e instrumentos de los sistemas financieros).
- Establece, de forma explícita, una comisión encargada de velar por el buen desempeño de los servicios no financieros (capacitaciones y formación técnica) así como coordinar y

dictar las directrices de las políticas en este campo. Además, delega al INA, IMAS y Conape responsabilidades adicionales en el uso y destino de sus recursos.

- El Consejo Rector podrá establecer alianzas estratégicas para desarrollar programas de incubadoras de empresas.
- El Banco Central brindará un informe, cada cuatro años, sobre el acceso de las micros, pequeñas y medianas unidades productivas a los servicios financieros, y la Sugef presentará cada cuatro años un informe sobre el desempeño financiero y la gestión de riesgo del SBD.
- Se podrán readecuar deudas a los sujetos beneficiarios que han sido afectados por contingencias como desastres naturales o factores antrópicos que les impidan cumplir con los compromisos.
- Se establece la evaluación integral del SBD, cada cuatro años, por medio de la Comisión Evaluadora; así como la evaluación del impacto socioeconómico de cada uno de los fondos del SBD.

Además, en el recuadro 3.6 se documentan los cambios introducidos al funcionamiento de Fodemipyme.

### SBD y estrategia de banca de desarrollo del Banco Popular

Un aspecto importante, que se debe resaltar, es la concordancia existente entre lo que ha venido desarrollando el Banco Popular por medio de su Banca de Desarrollo y Fodemipyme con lo establecido en el SBD. De alguna manera, el desempeño de estos cuatro años ha servido como curva de aprendizaje para la formulación de la actual Ley.

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) ha estructurado su Banca de Desarrollo, vinculándose a los temas planteados en la agenda mundial y en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en concordancia con las pautas y orientaciones de su Asamblea de Trabajadores

## RECUADRO 3.6

**Principales cambios introducidos por la ley SBD al funcionamiento de Fodemipyme**

- Amplía los operadores a todas las entidades financieras.
- Las garantías podrán realizarse mediante el otorgamiento individual a cada proyecto o mediante el sistema de garantía de cartera.
- Se podrán otorgar las garantías de participación y cumplimiento requeridas en el Programa de Compras del Estado.
- Podrá conceder avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las Mipyme.
- Se extienden los beneficios del fondo a las Mipyme del sector agropecuario.
- Se establece el procedimiento para el trámite de pago de avales y gestiones de cobro judicial.
- Se amplía el porcentaje máximo de garantías o avales a un 75% de cada operación, y un monto de garantía a cada proyecto de 70 millones de colones.
- Se establece anualmente una estrategia de información, promoción y divulgación.
- Se debe realizar trimestralmente un informe financiero y de desempeño.

Fuente: Parada et al., 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

y Trabajadoras. Además se ha fundamentado en una estrategia inclusiva que abarca desde la accesibilidad hasta la competitividad. Cuatro ejes transversales cruzan esta estrategia: enfoque de género, generación de empleo para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo local, inclusividad (jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad) y

Desarrollo sostenible (Pyme en gestión del agua, energías alternativa, manejo de desechos, agropecuario orgánico) (E: Conejo, 2008).

Para brindar financiamiento a sectores vulnerables, la valoración de los riesgos asociados debe regirse por factores diferentes a los establecidos por la banca tradicional. En Costa Rica, la fiscalización de las entidades financieras autorizadas a realizar intermediación financiera está a cargo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) y orientada por los acuerdos de Basilea, que establecen criterios de valoración de riesgo que limitan el acceso de algunos actores económicos a fuentes de financiamiento.

Ante estas condiciones, el BPDC ha canalizado recursos hacia estos sectores por medio de una plataforma paralela a sus servicios de banca tradicional conformada principalmente por dos fondos: Fodemipyme y el Focari. Dicha plataforma ha sido el pilar del BPDC para desempeñar funciones como entidad financiera de desarrollo y será aprovechada por el Banco ante la actual puesta en marcha del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD). En el cuadro 3.20 pueden observarse algunas experiencias que el BPDC posee en relación con aspectos centrales que introduce la ley de SBD.

**Debate sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme**

A pesar de los cambios que introduce la ley sobre Banca de Desarrollo, basados en la experiencia de Fodemipyme, para mejorar el financiamiento a las Mipyme, hay que preguntarse: ¿cuál es la capacidad de la Ley para mejorar la competitividad y el desarrollo productivo del país? En ausencia de una política de desarrollo productivo y de innovación científico-tecnológica que oriente la asignación de los recursos creados en el SBD, existe el riesgo de que la ejecución de esta política pública sea exclusivamente asistencialista. La principal razón obedece a que los tratos especiales que estipula la Ley se orientan a actividades realizadas por actores vulnerables, más que a actividades más amplias dirigidas a mejorar

significativamente la capacidad competitiva y científico-tecnológica de la estructura productiva nacional.

Es importante formular una política de desarrollo productivo que visualice las Mipyme como actores fundamentales para la transformación de la estructura productiva. Lo anterior supone la promoción de los mecanismos adecuados para lograr que los procesos productivos y empresariales de las Mipyme sean innovadores, intensivos en conocimiento (ciencia y tecnología) y estén vinculados a la dinámica de las grandes empresas, que actúan como fuerza motriz de la actividad productiva y exportadora del país.

Con base en el estudio de experiencias internacionales (China, Irlanda y Brasil) en política industrial, realizado por Parada et al. 2008; se identifican los siguientes elementos que pueden mejorar la orientación de la política de apoyo a las Mipyme en esa dirección:

- Incorporar elementos de selectividad<sup>10</sup>, que permitan elegir los sectores o actividades productivas de mayor impacto en la estructura productiva, así como las que tienen capacidad de fomentar cambios científico tecnológicos. En Costa Rica se pueden identificar sectores productivos que incorporan el conocimiento, la ciencia y la tecnología en la estructura productiva, mediante una promoción activa de las micros, pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, basados en la dinámica productiva reciente, los sectores turismo, *software* y medicamentos han adquirido gran importancia dentro de la estructura productiva del país; la metalmecánica puede desempeñar un papel importante debido a su impacto en otras actividades claves, como construcción; y por último, la biodiversidad o biotecnología permitirían aprovechar, de manera sostenible, todos los recursos naturales con que cuenta el país.

- Fomentar los encadenamientos productivos de las Mipyme con las grandes empresas y entre ellas, con base en metodologías de diagnóstico y

CUADRO 3.20

### Alcance de las acciones del Banco Popular en relación con lo propuesto por el SBD

| Elementos introducidos por la Ley SBD                                                 | Experiencia del BPDC                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Avales a Mipyme por 75%                                                               | Para proyectos de manejo de desechos y mujeres campesinas se consiguieron fondos para avalar hasta el 75%.                                                                                                                                                                                                    |
| Condiciones especiales para mujeres                                                   | Política de género, en proceso de certificación de equidad, posee productos financieros especiales para mujeres e investiga en el tema.                                                                                                                                                                       |
| Tratamiento prioritario y preferencial para minorías étnicas.                         | Por medio de Fodemipyme y Focari se trabaja con indígenas, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.                                                                                                                                                                                              |
| Tratamiento prioritario y preferencial para jóvenes emprendedores                     | Cartera de crédito y avales a emprendedores formales (Fodemipyme) e informales (Focari)                                                                                                                                                                                                                       |
| Tratamiento prioritario y preferencial para Asociaciones de Desarrollo y Cooperativas | Créditos y avales a cooperativas y otras empresas de economía social. Se ha realizado trabajo conjunto con la Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal, municipalidades y empresas de crédito comunal.                                                               |
| Tratamiento prioritario y preferencial para zonas de menor desarrollo relativo        | Programas basados en: Modelo de Desarrollo Económico Local (por ejemplo, empresas de crédito comunal) y proyectos de emprendimientos asociativos                                                                                                                                                              |
| Tratamiento prioritario para proyectos viables con concepto de producción más limpia. | Mediante crédito y avales de Fodemipyme apoyo a proyectos en manejo de desechos líquidos y sólidos, eficiencia energética, vehículos de gas LP, equipos solares y abono orgánico.                                                                                                                             |
| Promover la movilidad social de los grupos meta                                       | La estrategia de banca de desarrollo del BPDC se basa en el modelo de ciclo de vida de las empresas; donde el banco apoya y fomenta la transformación desde empresas de subsistencia a empresas de acumulación. Incluso se están fomentando los encadenamientos productivos para mejorar la movilidad social. |
| Promoción de competitividad y uso de tecnologías de punta                             | Apoyo con aval y crédito a sectores TIC y exportadores.                                                                                                                                                                                                                                                       |

Fuente: Parada et al, 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

soporte explícitas (*clusters*, arreglos productivos, cadenas globales de mercancías).

- Orientar la atracción de IED hacia los sectores o actividades productivas seleccionadas previamente por la política de desarrollo productivo para aumentar la capacidad de vincular y transferir tecnología hacia las Mipyme.
- Mejorar el entorno económico (política macroeconómica e infraestructura) y la capacidad institucional.

Una estrategia de coordinación institucional, que se podría implementar en

Costa Rica, es la ejecución de foros de competitividad para definir acciones a partir del consenso entre las instituciones y las Mipyme. Esta vivencia la ha desarrollado Brasil mediante su política industrial. Este país ha seleccionado sectores claves encargados de liderar el cambio tecnológico en la estructura productiva del país. Para definir el apoyo, los sectores productivos -en cuenta Mipyme- definen un área geográfica donde la presencia de alguno de ellos es importante y organizan un Foro de Competitividad. En estos foros participan las instituciones encargadas de brindar apoyo a los sectores productivos mediante la aplicación de un diagnóstico basado en la metodología

de Arreglos Productivos Locales<sup>11</sup> que posibilita organizar a los participantes de la cadena de valor y determinar las necesidades de las empresas que participan en ella, para mejorar sus capacidades competitivas en aspectos como: capacidad exportadora, innovadora e incorporación de conocimiento científico-tecnológico. Una vez realizado el balance de necesidades, se firma un “Contrato de competitividad” entre las instituciones participantes, donde se delimitan las responsabilidades y funciones que tendrá cada una en el proceso.

Con la capacidad institucional que Costa Rica ha consolidado en la atención a sectores productivos,

incluyendo las Mipyme, la realización de procesos similares a estos Foros de Competitividad, en conglomerados territoriales seleccionados, representa una alternativa para mejorar la coordinación institucional y el impacto de la atención brindada.

Finalmente en el recuadro 3.7 se exponen algunos instrumentos que han generado resultados positivos en el manejo de la banca de desarrollo y fondos de garantía en América Latina.

#### RECUADRO 3.7

### Instrumentos que han dado resultados exitosos en la banca de desarrollo de América Latina

Con base en las experiencias y lecciones aprendidas en la región latinoamericana se pueden identificar algunos de los instrumentos que han mejorado el desempeño de la banca de desarrollo y sistemas de garantías ligados a las Mipyme. Aunque se reconoce que la realidad de cada país es diferente y por lo tanto requieren una valoración previa de la viabilidad que tiene la aplicación de estos instrumentos, la identificación de factores de éxito en otros países es una herramienta que amplía el conocimiento y la madurez de la banca de desarrollo del país. Entre los instrumentos y proyectos con resultados favorables en el campo de financiamiento de las Mipyme se pueden mencionar:

- Fondo de innovación para programas masivos de apoyo al desarrollo de empresas desde la etapa de incubación y arranque, hasta la etapa de expansión.
- Programas de financiamiento que atiendan diferentes áreas como: formación de incubadoras a cargo de universidades o institutos tecnológicos, apoyo a negocios tecnológicos, estudios de preinversión para emprendimientos que propongan la creación, puesta en marcha e inicio de nuevos negocios.
- Utilizar mecanismos de subsidio y co-financiamiento en los programas antes indicados. Por ejemplo se ha co-financiado hasta un 70% del monto requerido para la constitución de la incubadora, y hasta un 60% para incubadoras ya formadas, también se han entregado subsidio no reembolsables por el 80% del monto requerido para la ejecución de las actividades productivas con potencial exportador y se han establecido subsidios no reembolsables de hasta un 70%, para la introducción al mercado de productos innovadores.
- Utilizar los fondos de capital de riesgo como un instrumento para apoyar a las microempresas que por condiciones macroeconómica presentan problemas

de sostenibilidad. Este instrumento tiene como objetivo evitar la exclusión de estas empresas para ser sujetos de crédito en un futuro, además de tener la función de ejercer una acción contra cíclica.

- Apoyo a la organización, formalización y operación de redes de inversionistas "ángeles" que aumenten las inversiones en empresas innovadoras de alto potencial de crecimiento. Subsidio<sup>14</sup> no reembolsable de un 80% del capital requerido para la formación de la red.
- Titularización de las carteras crediticias de Mipyme para aumentar los fondos del SBD y para insertarlo en el mercado de valores, además de moverse hacia la utilización de metodologías de "avales de cartera" y no solo de avales independientes.
- Uso de tecnología y personal altamente capacitado para incrementar la productividad de los procesos de colocación y seguimiento de microcréditos, por ejemplo en el Banco Estado Microcréditos de Chile los oficiales de crédito atienden una cartera integrada por 600 clientes cada uno.
- Ofrecer servicios financieros como: arrendamiento financiero (*Leasing*), factoreo, coinversión, préstamos a diferentes plazos (corto, mediano y largo), sociedades de garantías recíprocas y sociedades de capital de riesgo.
- Trabajo coordinado entre fondos de garantía y entidades intermediarias, lo cual incrementa la capacidad de colocación de los recursos.
- Programas de garantía que permitan desarrollar en zonas geográficas específicas actividades productivas pre-determinadas.

Fuente: Elaboración propia con información de Alide, Cepes, Fogape, Sale, Larrain y Calderón.

La elaboración de este aporte estuvo a cargo de Karla Meneses y Manuel Chaves.

Se elaboró el siguiente insumo: "La política de apoyo al desarrollo de las Mipyme", de Alvaro Martín Parada, Manuel Chaves y Karla Meneses.

La edición técnica la realizaron Leda Muñoz, Miguel Gutiérrez y Susan Rodríguez.

Se agradecen los comentarios realizados por Lucy Conejo, Lizette Brenes y Roberto Mora, así como el aporte realizado por Fodemipyme para la preparación de este estudio.

## NOTAS

**1** Aunque según la ley 8262 las actividades de autoempleo o subsistencia no constituyen una empresa, es importante considerar esta cifra ya que son actividades que generan, en gran cantidad de casos, el ingreso principal de muchas familias.

**2** Las empresas de subsistencia elaboran pocos productos y servicios, y los ingresos realizados alcanzan básicamente para la adquisición de alimentación, vestido y calzado, salud, vivienda y educación del grupo familiar. Las empresas de producción simple avanzan un poco más en la escala de producción, cubren una cuota mayor de mercado; no obstante, la generación de ingresos aún no es suficiente para afrontar requerimientos de inversión en capital de trabajo, maquinaria y equipo. Las empresas de producción ampliada, son aquellas que tienen objetivos amplios de participación de mercados y capacidad de crear una oferta significativa. Estas empresas alcanzan niveles de producción que permiten mayores contrataciones de recurso humano, inversiones significativas en capital de trabajo e incursionan en el uso de la tecnología e innovación.

**3** Según el artículo 18 del Reglamento General de la Ley 8262, el Consejo Asesor debe sesionar, al menos, una vez cada dos meses. Según información de Digepyme las sesiones realizadas por años son: 2005, cinco veces, 2006, tres veces, 2007, tres veces y 2008 seis veces (E: Marín, 2008).

**4** Oficinas regionales para tener un mayor acercamiento con las Mipymes.

**5** Microempresa de 1 a 5 empleados, pequeña empresa de 6 a 30 empleados, mediana empresa de 31 a 100 empleados (ley 8262).

**6** La ley solo permitía acceso a los bancos públicos. Es a partir de las reformas (art.50 de la Ley 8634) cuando se reglamente, que podrán tener acceso cooperativas, bancos privados, financieras, todos los entes supervisados por Sugef.

**7** Las incubadoras de empresas son proyectos, que tienen como objetivo fomentar la creación de nuevas empresas en una zona geográfica concreta. las incubadoras suelen dar apoyo a los nuevos empresarios en aspectos, tanto de gestión empresarial (plan de negocio, marketing, finanzas, etc.) como en el acceso a instalaciones y recursos, a muy bajo precio (local, teléfono, etc.). con este apoyo se pretende disminuir el riesgo inherente a la creación de un nuevo negocio. Además, las incubadoras promueven proyectos de emprendimiento innovador.

**8** Este sistema de atención está formado por "todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), las instituciones públicas prestadoras

de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos"; excluye al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). Además, podrán participar intermediarios financieros privados y las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial (Ley 8634).

**9** Saldos no comprometidos y recuperaciones de varios programas y fideicomisos que operaban antes de la ley del SBD; a saber: Fideicomiso de Reconversión Productiva, Fideicomiso pesquero del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Fideicomiso 05-99 MAG/PIPA/Bancrédito, Fideicomiso 248 MAG/BNCR, Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores (Fidagro), Fondos para asistencia técnica MAG/BNCR y Fideicomiso 132001 MAG/Prodapen.

**10** "La selectividad alude a pocas áreas claves y estratégicamente identificadas, que afectarán de manera decisiva y a largo plazo el modelo de desarrollo de una sociedad. La selectividad es también una condición para desarrollar áreas con fuertes relacionamientos intersectoriales, por su efecto difundido e interrelacionado con distintas actividades productivas y campos complementarios como la ciencia, tecnología, innovación, educación y emprendimiento" (E:Acosta, 2007).

**11** Los arreglos productivos locales son una adaptación de los distritos industriales europeos o de la teoría de *clusters* para mejorar el crecimiento integral de las Mipymes en concordancia con la estrategia de desarrollo del país. Su aplicación consiste en: identificar APL o grupos con potencial de serlo, a partir de un diagnóstico económico y social, definición de criterios de acción gubernamental para el apoyo y fortalecimiento, proponer un modelo de gestión multisectorial, para las acciones del gobierno sectorial, construir un sistema de información, para el apoyo de acciones y definir términos de referencia con aspectos conceptuales y metodológicos.

**12** Cubre gastos de gestión, estudio de mercado, plan de negocios, inicio de la empresa, costos de garantía, prospección y validación comercial.

**13** Cubre gastos de propiedad intelectual, estudios de mercado, planes de negocios, diseño de envases, manuales, certificaciones, fabricación de muestras, prospección, validación y promoción comercial, adecuación de la infraestructura; ventas y gestión del negocio.

**14** Cubre gastos de contratación y capacitación de recursos humanos, giras tecnológicas, difusión, inversión y gastos de operación.

